



**CARINA  
CAPELA PAIS**

**EXECUÇÃO URBANÍSTICA:  
REFERENCIAL TEÓRICO/OPERATIVO**



**CARINA  
CAPELA PAIS**

**EXECUÇÃO URBANÍSTICA: REFERENCIAL  
TEÓRICO/OPERATIVO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, realizada sob a orientação científica do Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro.

## **o júri**

presidente

**Doutor José Manuel Gaspar Martins**  
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

**Doutor Vitor Manuel Marques Campos**  
Investigador Auxiliar do Laboratório Nacional de Engenharia Civil

**Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho**  
Professor Associado Convidado da Universidade de Aveiro

## palavras-chave

processo de execução urbanística, agente urbanístico, instrumentos de ordenamento urbanístico, perequação de benefícios e encargos.

## resumo

A problemática da execução urbanística é uma questão-chave para um ordenamento eficaz do território. Todavia, talvez por ser essencialmente operativa, é uma temática sobre a qual não tem havido suficiente aprofundamento teórico.

Em Portugal, tendo sido introduzida há cerca de dez anos, legislação importante sobre execução urbanística (a LBPOTU, o RJIGT e o RJUE), há a ideia de que apesar disso não se verificaram grandes mudanças neste domínio. Contudo, na verdade, não existe conhecimento sistematizado (científico) que permita comprovar esta e outras ideias.

Como tal, considera-se oportuno realizar uma investigação para caracterizar a execução urbanística que tem ocorrido em Portugal e, ao mesmo tempo, analisar de que forma os planos têm enquadrado e orientado a execução.

A presente dissertação assume-se, pois, como o primeiro passo neste sentido. Sendo essencialmente teórica, formula e sistematiza conceitos, estabelecendo nomeadamente:

- o conceito de “execução urbanística”, partindo da identificação dos elementos materiais que compõem o tecido urbano.
- uma tipologia de operações urbanísticas, relacionando-as com os agentes que nelas actuam.
- uma tipologia de processos de execução urbanística.
- uma sistematização de instrumentos de ordenamento urbanístico à disposição da Administração para conceber e orientar, executar e fazer executar.
- uma sistematização dos benefícios e encargos associados à execução urbanística, bem como dos mecanismos que podem ser usados com vista à sua distribuição equitativa.

A dissertação termina com a identificação da informação a recolher para caracterizar processos de execução e planos urbanísticos (no que respeita às suas orientações executórias e perequativas). Esta etapa final corresponde, assim, à operacionalização dos conceitos e tipologias formuladas, com vista à prossecução da investigação.

## **keywords**

urban development implementation process, urban development actors, planning and implementation instruments, equal distribution of benefits and costs.

## **abstract**

Urban development implementation is a key-issue for an effective territorial planning. However, perhaps because it is essentially operational, there has not been sufficient theoretical research on the subject.

In Portugal, despite the approval of important legislation on urban development implementation ten years ago (LBPOTU, RJIGT and RJUE), there is a generalized idea that almost nothing has changed. However, in fact, there's a lack of systematic knowledge (scientific) to prove this idea and other similar ones.

Consequently, it is appropriate to carry out a research to characterize the urban development implementation that occurred in Portugal and at the same time analyze how municipal plans have framed and oriented urban development.

The present dissertation is assumed as the first step in this direction. Being essentially theoretical, it formulates and systematizes concepts, setting in particular:

- the “urban development implementation” concept, through the identification of the urban fabric constitutive elements.
- an urban development operation typology, relating them to agents.
- a typology of urban development implementation processes.
- a systematization of urban planning instruments that can be used by the Administration to develop and guide the development, to implement or to force the implementation.
- a systematization of the benefits and costs associated with urban development and of possible mechanisms that can be used to distribute them in an equitable way.

The dissertation ends with an identification of important information to be collected in order to characterize implementation processes and urban plans. Therefore, this step is an operationalization of the formulated concepts and typologies in order to continue this research.

## Índice

LISTA DE FIGURAS .....	III
LISTA DE TABELAS .....	IV
<b>PARTE I – DESENHO DE INVESTIGAÇÃO SOBRE EXECUÇÃO URBANÍSTICA</b>	
1. PROBLEMÁTICA E OBJECTIVOS DE INVESTIGAÇÃO .....	1
2. METODOLOGIA .....	4
3. ALCANCE DA PRESENTE DISSERTAÇÃO .....	9
<b>PARTE II – REFERENCIAL TEÓRICO/OPERATIVO DA INVESTIGAÇÃO</b>	
<b>CAPÍTULO I – PROCESSOS DE EXECUÇÃO URBANÍSTICA .....</b>	<b>11</b>
1. TECIDO URBANO .....	11
1.1. Componentes Materiais do Tecido Urbano .....	12
1.2. Morfologia de Tecidos Urbanos .....	16
1.3. Síntese .....	20
2. OPERAÇÕES E AGENTES URBANÍSTICOS .....	20
2.1. Conceitos .....	20
2.2. Operações Urbanísticas .....	20
2.3. Tipologia de Operações Urbanísticas .....	26
2.4. Agentes Urbanísticos .....	26
2.5. Síntese – Operações versus Agentes Urbanísticos .....	29
3. PROCESSOS DE EXECUÇÃO URBANÍSTICA .....	32
3.1. Conceito .....	32
3.2. Tipologia de Processos de Execução Urbanística .....	35
<b>CAPÍTULO II – INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO URBANÍSTICO .....</b>	<b>41</b>
1. VISÃO GLOBAL .....	41
2. PLANOS URBANÍSTICOS .....	41
2.1. Desenho .....	43
2.2. Zonamento (associado a Regulamento) .....	44
2.3. Estrutura .....	46
2.4. Programa .....	47
2.5. Combinação de Técnicas .....	48
3. INSTRUMENTOS EXECUTÓRIOS .....	48
3.1. Instrumentos de Controlo da Administração .....	49
3.2. Instrumentos Autoritários da Administração .....	55
3.3. Instrumentos de Concertação .....	58
4. SÍNTESE – INSTRUMENTOS <i>VERSUS</i> PROCESSOS DE EXECUÇÃO .....	61
<b>CAPÍTULO III – BENEFÍCIOS E ENCARGOS DA EXECUÇÃO URBANÍSTICA .....</b>	<b>63</b>
1. VISÃO GLOBAL .....	63
2. BENEFÍCIOS ASSOCIADOS À EXECUÇÃO URBANÍSTICA .....	63

2.1. Renda Fundiária .....	64
2.2. Evolução da Renda Fundiária versus Planos Urbanísticos .....	65
3. ENCARGOS ASSOCIADOS À EXECUÇÃO URBANÍSTICA.....	68
3.1. Cedências de Terreno para Domínio Público .....	69
3.2. Obras de Infra-estruturação .....	70
4. PEREQUAÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS .....	74
4.1. Problemática.....	74
4.2. Abrangência Geográfica da Perequação.....	76
4.3. Mecanismos Perequativos .....	78
5. SÍNTESE .....	84

### **PARTE III – INFORMAÇÃO A RECOLHER PARA CARACTERIZAR PROCESSOS DE EXECUÇÃO E PLANOS URBANÍSTICOS**

1. PROCESSOS DE EXECUÇÃO URBANÍSTICA.....	85
2. ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS E PEREQUATIVAS DE PLANOS URBANÍSTICOS.....	88
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
BIBLIOGRAFIA E NETGRAFIA.....	92

## Lista de Figuras

Figura 1 – Objecto da dissertação perspectivando o seu desenvolvimento de uma investigação mais alargada.....	5
Figura 2 – Tecido Orgânico (Alfama, Lisboa)   Figura 3 – Tecido Clássico (Campo de Ourique, Lisboa).....	17
Figura 4 – Tecido Jardim (Bairro do Restelo, Lisboa)   Figura 5 – Tecido Modernista (Olivais, Lisboa).....	18
Figura 6 – Tecido Disperso (Sta. Joana, Aveiro)   Figura 7 – Tecido Híbrido (Forca, Aveiro).....	19
Figura 8 – Infra-estrutura Autónoma. Imagem extraída de Domingues (2006:25).....	22
Figura 9 – Proposta para o quarteirão do Banco de Portugal. Adaptado de SRU Porto Vivo (2008:43) .....	25
Figura 10 – Esquema de relações entre agentes urbanísticos. Fonte: Carvalho (2008) .....	28
Figura 11 – Bairro do Griné (2,5ha) em Aveiro e Bairro de Sto António (3,7ha) em Évora.....	34
Figura 12 – Bairro da Casinha (Évora)   Figura 13 – Quintinhas da Sra. da Saúde (Évora).....	36
Figura 14 – Urbanização “Vilas da Ria” (Ílhavo)   Figura 15 – Zona Industrial da Mota (Ílhavo).....	37
Figura 16 – Estrada do Vilar/ Estrada de São Bernardo (Aveiro). Fonte: Google maps .....	38
Figura 17 – Urbanização Camape (Ílhavo)   Figura 18 – Bairro de Santiago (Aveiro).....	39
Figura 19 – Plano de Melhoramentos de Lisboa (Fonte: Lamas, 2000)   Figura 20 – Plano Geral para o Porto (Fonte: Lôbo, 1995:24) ...	43
Figura 21 – Planta de zonamento do Plano para Harlow. Fonte: Adaptado de Benevolo <i>et al.</i> (1978:240) .....	44
Figura 22 – Estrutura Urbana para ordenamento do Município Molins del Rei. Fonte: Noguera (2007:47) .....	47
Figura 23 – Esquema explicativo do conceito de reparcelamento. Adaptado de Yomralioglu <i>et al.</i> (1996).....	60
Figura 24 – Desenvolvimento Metodológico da tarefa 2C.....	85
Figura 25 – “Processo de Execução Urbanística” em sentido alargado.....	89



## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Planos Municipais em vigor aprovados antes e depois de 1999.....	7
Tabela 2 – Tipologia de Operações Urbanísticas.....	26
Tabela 3 – Agentes em cada Operação Urbanística .....	30
Tabela 4 – Abrangência Fundiária de “Pedagos Urbanos”.....	34
Tabela 5 – Sequências Temporais de Operações Urbanísticas.....	35
Tabela 6 – Custos unitários de obras de construção inicial de infra-estruturas.....	72

## **PARTE I. Desenho de Investigação sobre Execução Urbanística**

## 1. PROBLEMÁTICA E OBJECTIVOS DE INVESTIGAÇÃO

Durante o século XX assistiu-se a uma transformação do território português que se caracterizou pelo crescimento exponencial das cidades e pela difusão da urbanização. Esta transformação, que começou por ocorrer sobretudo nos anos 30 e 40, passou a ser largamente dominada pela iniciativa privada a partir da década de 60. Acompanhando as dinâmicas de execução urbanística, o quadro jurídico e administrativo que as enquadrou foi também sendo alvo de alterações profundas.

No final do século XIX coexistiam em Portugal duas realidades executórias distintas. A primeira, de promoção pública, recorria a instrumentos de ordenamento que visavam essencialmente a expansão das principais cidades; são disso exemplo os “Planos Gerais de Melhoramentos”, onde se definia a infra-estrutura urbanística a executar e a edificabilidade dos lotes a ela adjacentes (Gonçalves, 1989:7). Estes planos eram implementados através de instrumentos autoritários, nomeadamente através da expropriação sistemática do solo. A edificação era realizada por promotores privados, depois de leiloados os lotes, cumprindo os prazos fixados e as volumetrias rigorosamente definidas no plano.

A segunda realidade correspondia às áreas não abrangidas por instrumento de planeamento, onde a Administração não impunha, na época, limitações à liberdade privada de construir, acautelando apenas os aspectos susceptíveis de causar danos nas propriedades vizinhas (Alves Correia, 2001:159).

Com Duarte Pacheco (Ministro das Obras Públicas e Presidente da Câmara Municipal de Lisboa na década de 30), entrou em vigor um novo Código Administrativo<sup>1</sup>, que proibiu a realização de “*urbanizações particulares*” (Gonçalves, 1989:41), atribuindo às câmaras municipais a competência para licenciar as “*edificações ou reedificações junto das ruas*”. Assim, em princípio, todo o parcelamento e infra-estruturação passavam a ser de promoção pública, num quadro em que os proprietários eram expropriados em função do valor correspondente ao uso dos seus terrenos, e a edificação poderia ser executada por agentes privados mediante licença.

Ao mesmo tempo que se criavam normas legais para controlar a execução urbanística de promoção privada, impunha-se cada vez mais às câmaras municipais a necessidade de elaborar planos<sup>2</sup> para enquadrar as suas próprias acções, assim como as iniciativas particulares. Ainda assim, no início dos anos 60 continuava a verificar-se o descontrolo da ocupação do território, resultado de uma forte iniciativa privada que a Administração, nomeadamente por falta de instrumentos legais, não era capaz de disciplinar. Neste quadro, a realização de parcelamentos e/ou edificações sem que fosse assegurada a infra-estruturação indispensável ao seu funcionamento era um dos principais problemas com que a Administração se confrontava. Esta situação originava sérios problemas financeiros para os municípios, que acabavam por ter de suportar todos os custos associados à construção e manutenção das infra-estruturas, sem que fosse obrigatória qualquer compensação por parte de promotores ou utilizadores dos empreendimentos. Com efeito, os agentes privados arrecadavam integralmente os benefícios decorrentes das operações urbanísticas que realizavam e ainda das intervenções da Administração.

Para resolver estes problemas, foi aprovado em 1965 o Decreto-Lei n.º 46.673, de 29 de Novembro, que entre outras regras estabeleceu:

- A obrigatoriedade de os loteamentos particulares serem submetidos ao controlo prévio da Administração Municipal, assegurando o cumprimento dos planos e demais regulamentos em vigor.
- A obrigatoriedade do promotor executar as obras de urbanização necessárias ao funcionamento do empreendimento a licenciar.

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27.424, de 31 de Dezembro de 1936

<sup>2</sup> Designadamente “Planos Gerais de Urbanização” (Decreto-lei n.º 24.802, de 21 de Dezembro de 1934), “Planos de Expansão” (Decreto-lei n.º 33.921, de 5 de Setembro de 1944), “Anteplanos de Urbanização” (Decreto-lei n.º 35.931, de 4 de Novembro de 1946) e, mais tarde, “Planos Directores de Desenvolvimento Urbanístico” (Lei n.º 2099, de 14 de Agosto de 1959 – no caso de Lisboa).

- As condições para a recusa de um pedido de licenciamento, sendo uma delas a assunção de encargos (não previstos) por parte do município.

Esta alteração da legislação pode ser vista sob duas perspectivas. Por um lado parecia resolver o problema da distribuição dos encargos de urbanização, mas por outro lado, transferia para os particulares alguns poderes e atribuições até aí municipais.

Tendo sofrido grande desenvolvimento, este modelo de execução, assente no licenciamento de operações urbanísticas de iniciativa particular, apoiado pontualmente pela elaboração de planos de ordenamento de escala municipal que, em alguns casos, só serviram para legitimar, expectativas de urbanização, manteve-se desde a década de 60 até final dos anos 90, enquadrando grande parte da ocupação actual.

No final do século XX, face à realidade urbanística do país, foram aprovados três diplomas gerais que, tendo sofrido pequenas alterações, regulamentam ainda hoje as principais matérias de ordenamento do território e urbanismo. O primeiro deles foi a **Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU)**<sup>3</sup>, diploma que instituiu um Sistema de Gestão Territorial articulado e coerente, inexistente até à data, onde a figura do “plano” ganha particular relevo. A LBOTU introduziu também a obrigatoriedade de os planos preverem os caminhos da sua própria execução e, em simultâneo, de conterem mecanismos para distribuir benefícios e encargos urbanísticos, anulando as desigualdades criadas.

No seguimento da Lei de Bases entrou em vigor o diploma que concretiza as suas orientações: o **Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)**<sup>4</sup>, lei que define o regime de elaboração, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.

No mesmo ano foi aprovado o **Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)**<sup>5</sup>, lei que decorre da necessidade de rever os regimes de licenciamento municipal e de loteamento urbano que vigoravam até à data e que, de acordo com o texto inicial do RJUE, eram incoerentes entre si e obrigavam a procedimentos administrativos excessivamente complexos.

Conhecidos os três diplomas centrais do Quadro Jurídico actual, importa analisar comparativamente as novidades que introduziram, sobretudo no que à execução urbanística diz respeito:

- Os dois primeiros (LBOTU e RJIGT), para além de uma definição global do sistema de gestão territorial, impuseram à Administração Pública obrigações muito importantes: a assunção de uma perspectiva executória e a perequação dos benefícios e encargos que decorrem dos planos. Sublinha-se que até à aprovação dos dois diplomas a legislação era quase omissa quanto a estas duas obrigações.
- O terceiro diploma (RJUE) funciona de forma autónoma relativamente aos dois anteriores (facto “estranho” dado serem contemporâneos); mantém uma execução urbanística essencialmente assente no controlo prévio de operações particulares, de loteamento e/ou edificação, mas não define de que forma esse procedimento se enquadra no Sistema de Gestão Territorial.

Assim sendo, o Quadro Legal Português parece apontar dois caminhos diferentes. Por um lado, o RJIGT assume que a execução urbanística só pode, ou pelo menos deve, ocorrer no âmbito da execução sistemática de planos. Talvez por isso, ignora a existência de procedimentos de controlo prévio, não considerando o licenciamento de operações urbanísticas tampouco como instrumento executório da Administração.

<sup>3</sup> Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. Uma das opções estruturantes da LBOTU consiste na criação de um sistema de gestão territorial organizado em três âmbitos distintos: o nacional, o regional e o municipal. Esta opção de fundo é determinante porque, segundo Caldeira (2008:8), veio assumir que o ordenamento do território é fruto de uma acção coordenada entre três âmbitos de governação.

<sup>4</sup> Redacção actual consta do Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro (altera e republica o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro).

<sup>5</sup> Redacção actual consta do Decreto-Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro (altera e republica o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro).

Por outro lado, o RJUE, que regula a urbanização e a edificação, distancia-se das regras estabelecidas pelo RJIGT para a execução dos planos, estabelecendo um regime que se baseia exclusivamente no controlo prévio de operações urbanísticas. Com efeito, admite o licenciamento de operações, incluindo loteamentos urbanos de grande dimensão, apenas com base em planos de alargada abrangência territorial (como o PDM<sup>6</sup>, único plano municipal de elaboração obrigatória), desde que a pretensão urbanística cumpra determinados requisitos gerais como a existência de infra-estruturas.

Sobre este assunto particular, alguns autores têm vindo a condenar a legitimação do licenciamento urbanístico com base em PDM e, em especial, o facto de os particulares evocarem as disposições desse instrumento para justificar o seu direito de edificar e/ou urbanizar. Este facto corresponde a uma desproporção gritante entre aquilo que é o âmbito dos estudos, das análises e mesmo das propostas dos PDM e o uso que lhe é dado (Pardal, 2006b:4). Esta é, pois, uma das várias questões que decorre da desarticulação entre RJIGT e RJUE.

Decorridos dez anos desde a entrada em vigor dos três diplomas, aparentemente não se verificam grandes mudanças no domínio da execução urbanística relativamente à época pré-LBPOTU. Não obstante as orientações do RJIGT no sentido de fomentar operações programadas e sistemáticas, há a ideia de que a execução continua a suceder de forma casuística e individualizada, através da realização de operações urbanísticas controladas por via do licenciamento. Assim sendo, no essencial, o principal diploma que vigora é o RJUE.

Estas ideias, apesar de se terem difundido, baseiam-se em suposições; são hipóteses genéricas que não foram devidamente estudadas nem comprovadas. A verdade é que não se sabe muito bem como ocorre a execução urbanística em Portugal. Em geral, há pouca informação sobre o assunto, inclusive sobre os conceitos mais elementares neste domínio. O termo “execução urbanística”, por exemplo, é amplamente utilizado nos mais diversos contextos, mas não parece existir precisão quanto ao seu significado.

Internacionalmente, a literatura existente sobre o tema refere-se sobretudo à importância de estudar a execução urbanística no âmbito dos planos, como forma de avaliar os seus resultados concretos num quadro em que se assume que os planos urbanísticos não são suficientemente implementados (Talen, 1994; Baer, 1997; Laurian, Day, et al., 2004a e 2004b são alguns dos principais estudos sobre o assunto).

Não questionando a ligação entre planos e execução urbanística, até porque todo o território está coberto por planos e, como tal, toda a execução é enquadrada pelas suas disposições, constata-se que na realidade a execução tem uma dinâmica autónoma, que é naturalmente influenciada pelas disposições dos planos em vigor, mas que independentemente deles tem a sua lógica própria, pelo que interessa percebê-la só por si e, complementamente, conhecer a sua relação com os planos.

### • **Objectivos**

Verificada a falta de conhecimento científico no domínio da execução urbanística, e verificada a sua pertinência, o estudo que se pretende realizar visa:

- **Caracterizar os processos de execução urbanística que ocorreram em Portugal nos últimos 20 anos<sup>7</sup> (objectivo 1).**
- **Identificar os benefícios e encargos que lhe estão associados, quem os arrecada e quem os suporta (objectivo 2).**

<sup>6</sup> Plano Director Municipal, figura de planeamento de elaboração obrigatória, onde a Administração estabelece o modelo de organização espacial de todo o território municipal, com base na classificação e qualificação do solo (art. 84º do RJIGT).

<sup>7</sup> Atendendo à necessidade de balizar temporalmente a investigação, a análise de processos de execução urbanística referenciar-se-á aos últimos vinte anos. Considera-se, pois, que no período de tempo entre 1990 e 2010 será possível encontrar situações representativas de processos ocorridos antes e depois da aprovação da LBPOTU, do RJIGT e do RJUE.

Por outro lado, reconhece-se a existência de uma dissociação entre planos e processos de execução urbanística; dissociação que parece resultar na ideia generalizada de que os primeiros não são suficientemente executados. Como tal, este estudo visa também analisar o conteúdo dos planos (elaborados à luz do RJIGT e anteriores a este diploma), nomeadamente no que respeita à sua preocupação executória e perequativa. Em concreto pretende-se:

- **Perceber se os planos enquadram e orientam a tipologia de processos de execução identificada, e como o fazem (*objectivo 3*).**
- **Perceber de que forma os planos, posteriores ao RJIGT, respeitam as obrigações executórias e perequativas previstas na legislação em vigor (*objectivo 4*).**

Tendo em consideração a relevância das alterações jurídicas ocorridas há cerca de dez anos e, em particular, a referida desarticulação entre RJIGT e RJUE, importa ainda conhecer as mudanças que estes diplomas, em conjunto, introduziram ao nível da gestão urbanística municipal. Assim, pretende-se **identificar as modificações que ocorreram na gestão urbanística (se é que ocorreram), desde a entrada em vigor da legislação pós-LBPOTU (*objectivo 5*)**, nomeadamente quanto a:

- Processos de execução urbanística.
- Conteúdo (executório e perequativo) de planos municipais de ordenamento do território.
- Relação entre planos e processos de execução.

## 2. METODOLOGIA

A complexidade de uma investigação com estes objectivos exige não só um aprofundamento conceptual, mas também o devido tempo para a realização de um trabalho prático que terá de recorrer a vários instrumentos de recolha de informação. Assim, considerando que a ambição desta investigação ultrapassa largamente os requisitos e exigências de uma dissertação de mestrado, assume-se que, na sua totalidade, a investigação será composta por três fases distintas:

- A primeira fase corresponde à construção de um Referencial Teórico/Operativo onde se aprofundam e sistematizam conceitos no domínio da execução urbanística.
- A segunda fase, que será efectuada com base no Referencial Teórico/Operativo, consiste na análise de uma amostra representativa de planos e processos de execução ocorridos em Portugal.
- A terceira fase corresponde à produção de conclusões e recomendações, podendo integrar, se necessário, uma reformulação do Referencial inicial (para verificação e aprofundamento).

A presente dissertação corresponde à primeira destas três fases, prevendo-se que a segunda e terceira sejam desenvolvidas futuramente, no âmbito de uma tese de doutoramento.

Apesar de se assumir a divisão da investigação em três fases, a metodologia adoptada considera-as indissociáveis e, como tal, equaciona-as como um todo. É, aliás, a relação entre as várias fases que permite alcançar os objectivos definidos.

A sequência metodológica que se pretende seguir encontra-se representada na Figura 1, apresentando-se em seguida a descrição de cada uma das tarefas que a compõem.

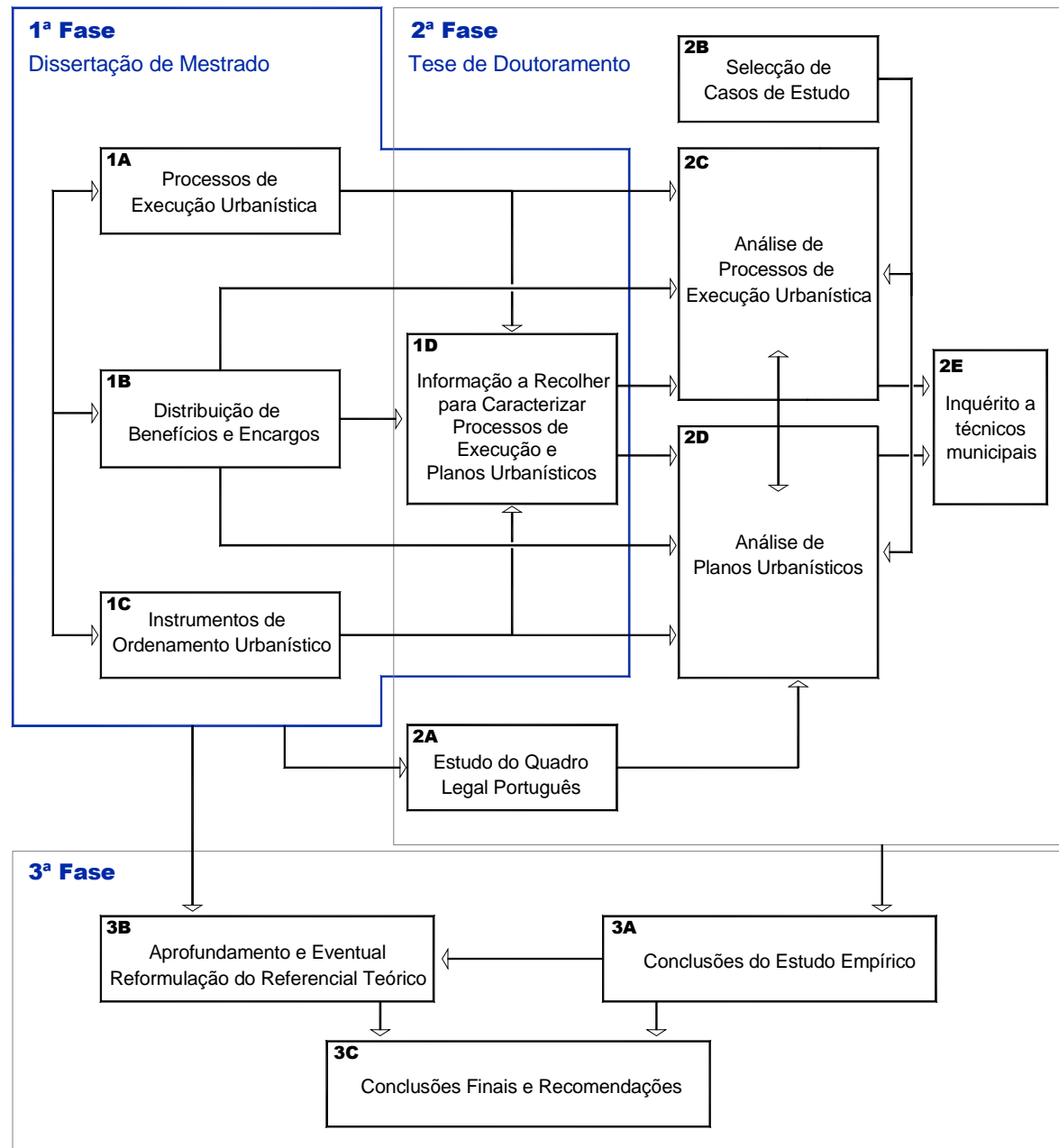


Figura 1 – Objecto da dissertação perspectivando o seu desenvolvimento de uma investigação mais alargada

## 1ª FASE

### 1A a 1C – Construção do Referencial Teórico/Operativo da Investigação (Dissertação de Mestrado)

Onde se incluem três tarefas:

- Identificação de processos de execução urbanística (tarefa 1A).
- Identificação dos benefícios e encargos que decorrem dos processos e dos instrumentos de que a Administração dispõe para os distribuir (tarefa 1B).
- Sistematização dos instrumentos de ordenamento, compreendendo os planos urbanísticos e os instrumentos executórios (tarefa 1C).

As três tarefas articulam-se entre si: os processos de execução e os benefícios e encargos que lhes estão associados são inevitavelmente influenciados pela Administração, nomeadamente através de instrumentos de ordenamento urbanístico criados exactamente para esse propósito.

Relativamente aos métodos adoptados, dado que se pretende precisar conceitos referenciáveis à prática urbanística, toda a 1ª Fase é realizada com recurso a pesquisa bibliográfica.

Apesar da investigação ter como objectivo avaliar apenas o caso português, o Referencial Teórico não se confina ao contexto nacional, referindo-se sempre que possível, exemplos de práticas internacionais no domínio da execução urbanística.

### **1D – Informação a Recolher para Caracterizar Processos de Execução e Planos Urbanísticos**

Esta etapa pretende ser um passo intermédio entre a dissertação de mestrado e a futura tese de doutoramento. Como tal, baseia-se no conteúdo do Referencial Teórico/Operativo perspectivando etapas a desenvolver futuramente na investigação.

Consiste na identificação da informação a recolher para a análise de processos de execução (tarefa 2C) e de planos urbanísticos (tarefa 2D), visando a sua caracterização à luz dos objectivos de investigação definidos.

De notar que a informação a recolher identificada no final da 1ª Fase poderá, se necessário, ser complementada no início da 2ª fase, nomeadamente com dados que possam resultar de uma análise aprofundada do Quadro Legal Português.

## **2ª FASE**

---

### **2A – Estudo do Quadro Legal Português**

Trata-se da consulta e análise de diplomas legais que contenham disposições relevantes sobre os temas analisados no Referencial Teórico/Operativo. Nesta tarefa poderá recorrer-se, complementarmente, a pesquisa bibliográfica para recolha de opiniões de autores sobre o conteúdo da legislação, o que facilitará a identificação de eventuais contradições e omissões.

Refira-se que, o conteúdo desta tarefa já consta parcialmente da 1ª Fase da investigação, embora de forma não sistematizada.

### **2B – Selecção de casos de estudo**

Pretende-se seleccionar municípios representativos da realidade nacional, em termos de dinâmica urbanística e instrumentos de planeamento em vigor.

Dado que a investigação considera a hipótese de os planos elaborados à luz do RJIGT terem introduzido diferenças significativas ao nível dos processos de execução urbanística, torna-se necessário que os municípios escolhidos possuam planos aprovados antes e depois da sua entrada em vigor. Assim, serão escolhidos dois municípios por Região (do Continente), dez no total, tendo em atenção às seguintes condições:

- Num deles deverá vigorar um PDM de 1ª geração, no outro um PDM revisto após 1999.
- Em ambos deverão existir áreas abrangidas por Planos de Pormenor (PP) e, se possível, Planos de Urbanização (PU) aprovados antes e após 1999.
- Existência de registo geral (electrónico) de licenciamentos, para permitir a identificação de situações de reabilitação/renovação urbana<sup>8</sup> que a análise de cartografia e/ou fotografia aérea não permite reconhecer.

---

<sup>8</sup> Zona consolidada onde ocorrem numerosos registos de licenciamento indicia uma situação de reabilitação/renovação urbana que pode ser importante considerar.



Como já se referiu, os dois municípios seleccionados por Região deverão corresponder a realidades distintas em termos da dinâmica urbanística ocorrida nas duas últimas décadas. O reconhecimento dessa distinção recorre à consulta de dados estatísticos, nomeadamente das licenças concedidas pela Administração.

Visto que a metodologia pressupõe uma colaboração por parte das câmaras municipais envolvidas, sem a qual os objectivos de investigação estarão comprometidos, um dos critérios de selecção dos casos de estudo é também a disponibilidade das entidades para facultar os registos administrativos das operações urbanísticas, e para permitir que os técnicos sejam entrevistados e/ou inquiridos sobre a sua prática profissional.

## 2C – Análise de processos de execução urbanística

Para realizar esta tarefa conjugam-se vários métodos. Primeiro, identificam-se ocorrências urbanísticas significativas através de confronto de cartografia e/ou fotografia aérea, desejavelmente desde o final da década de 80 até à actualidade. Tal análise permitirá, desde logo, criar hipóteses sobre os processos de execução, tendo como referência as conclusões do Referencial Teórico/Operativo neste domínio.

Posteriormente, considerando que a maior parte da ocupação ocorre por iniciativa privada, serão consultados os registos de licenciamento municipal, de acordo com as conclusões da etapa 1D (“informação a recolher para caracterizar processos de execução”), pretendendo-se:

- Aferir que tipo de operações constituem os processos e quais as suas características.
- Identificar os agentes que estiveram envolvidos nesses processos.
- Quantificar e avaliar benefícios e encargos produzidos.

Em princípio, a articulação dos dois métodos possibilitará a identificação e caracterização dos processos de execução urbanística que ocorreram na área do município.

No caso de operações urbanísticas de natureza ilegal ou de operações de promoção pública sem registo administrativo ou, pelo menos, sem os mesmos registos que as obras particulares, o método de observação cartográfica será complementado por entrevistas a técnicos “conhecedores” da evolução da ocupação urbanística do município.

## 2D – Análise de planos urbanísticos

Dos cerca de 1.280 planos municipais (PDM, PU e PP) que vigoram no Continente, 41% foram aprovados desde o ano 2000. A sua distribuição, por tipo e por região, consta da Tabela 1<sup>9</sup>.

Nesta etapa pretende-se analisar planos de âmbito municipal aprovados até 1999 e a partir de 1999, com o objectivo de perceber se enquadram a tipologia de processos de execução identificada.

Relativamente aos planos posteriores ao RJIGT, pretende-se também avaliar se respeitam as suas obrigações legais em matéria de orientações executórias e perequativas.

**Tabela 1** — Planos Municipais em vigor em Maio de 2010

Região	PDM		PU		PP	
	Aprovados até 1999	Aprovados após 1999	Aprovados até 1999	Aprovados após 1999	Aprovados até 1999	Aprovados após 1999
Norte	66	19	32	45	65	58
Centro	71	7	22	23	99	86
Lisboa e Vale do Tejo	43	7	37	12	134	70
Alentejo	36	11	16	31	106	84
Algarve	15	0	11	27	8	42
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>44</b>	<b>118</b>	<b>138</b>	<b>412</b>	<b>340</b>

<sup>9</sup> Informação obtida através de contagem, a partir da lista de planos em vigor, disponível no endereço electrónico do Sistema de Informação Territorial (DGOTDU – SNIT). Desta lista não constam os planos que não estão depositados na DGOTDU, nem os planos das Regiões Autónomas.

Para analisar os planos na perspectiva pretendida serão consultados os seus elementos fundamentais (planta de implantação, zonamento ou ordenamento, e regulamento) e o relatório justificativo das opções adoptadas. Esta consulta terá como base as conclusões da etapa 1D (“informação a recolher para caracterizar planos urbanísticos”).

De notar que nesta etapa será importante considerar a sistematização bibliográfica sobre instrumentos de ordenamento urbanístico e mecanismos perequativos de benefícios e encargos, contida no Referencial Teórico/Operativo da investigação (1ª fase).

## **2E – Realização de inquérito a técnicos municipais**

Com base nas conclusões da análise de processos de execução e de planos urbanísticos, será construído um inquérito a aplicar a técnicos de câmaras municipais e outros especialistas.

O inquérito visa confrontar os profissionais com as conclusões da análise dos casos de estudo, de forma a perceber se a gestão urbanística se alterou depois da entrada em vigor da legislação pós-LBPOTU, relativamente a processos de execução e planos urbanísticos. Em concreto, pretende-se conhecer a opinião dos inquiridos relativamente a:

- Consequências das disposições dos planos municipais aprovados à luz do RJIGT na gestão urbanística, face aos planos anteriores a 1999.
- Relação, ou ausência de relação, entre os planos urbanísticos (prévios e posteriores a 1999) e os processos de execução urbanística que ocorreram no território.

## **3ª FASE**

---

### **3A – Conclusões do estudo empírico**

Terminadas as tarefas da 2ª fase, espera-se ser possível responder aos objectivos de investigação já definidos:

- Caracterizar os processos de execução urbanística (*objectivo 1*), confrontando a teoria desenvolvida em 1A, com os processos analisados em 2C.
- Identificar os benefícios e encargos que estão associados aos processos e quem os suporta (*objectivo 2*), articulando o conhecimento teórico de 1B com a análise de 2C.
- Perceber se os planos consideram e enquadram a tipologia de processos de execução e como o fazem (*objectivo 3*), confrontando as conclusões sobre processos de execução urbanística, com a análise de planos prevista em 2D.
- Perceber se os planos respeitam os objectivos executórios e perequativos expressos na legislação e como o fazem (*objectivo 4*), comparando o estudo do Quadro Legal Português realizado em 2A, com a análise do conteúdo de planos urbanísticos realizada em 2D, considerando também o Referencial desenvolvido em 1B e 1C.
- Identificar as modificações que ocorreram na gestão urbanística desde a entrada em vigor da legislação pós-LBPOTU (*objectivo 5*), através do inquérito que se realiza em 2E, com base nas conclusões sobre processos de execução e planos.

### **3B – Aprofundamento e eventual reformulação do Referencial Teórico/Operativo**

As conclusões do estudo empírico poderão evidenciar a existência de situações que não foram devidamente consideradas na 1ª Fase da investigação, ou cujo desenvolvimento seja insuficiente, o que obrigará à redefinição e/ou ao aprofundamento de alguns conceitos e temáticas.

### 3C – Conclusões finais e recomendações

Do confronto das conclusões do estudo empírico com o Referencial Teórico/Operativo (eventualmente reformulado) obtêm-se conclusões finais e consequentes recomendações, que visam melhorar as debilidades identificadas ao longo da investigação. Em concreto, a identificação e caracterização de processos de execução permitirá produzir recomendações sobre:

- Que processo, ou processos, de execução podem ser utilizados para gerar um determinado tecido urbano.
- Que encargos imputar a cada agente no âmbito de cada um dos processos de execução existentes, em função dos benefícios que deles decorrem.

O conhecimento do conteúdo dos planos urbanísticos e da sua relação com os processos permitirá produzir recomendações sobre:

- Que disposições devem ser integradas nos planos para regular/influenciar os processos de execução que sucedem no território.
- O que falta aos planos para se cumprirem os objectivos executórios e perequativos que decorrem da LBOTU e do RJGT.

A identificação das modificações que ocorreram desde 1999 na gestão urbanística, relativamente a processos de execução e planos, permitirá produzir recomendações sobre:

- Que prática estimular, aperfeiçoar ou abandonar, com vista a cumprir os objectivos executórios e perequativos que decorrem da LBOTU e do RJGT, respeitando, em simultâneo, as orientações do RJUE.

As recomendações esperadas julgam-se úteis à generalidade dos meios técnicos e institucionais que actuam no âmbito do ordenamento do território e urbanismo, em particular aos municípios, que assumem maior relevância neste domínio.

Nas conclusões finais importará identificar também a relevância dos resultados alcançados, as principais dificuldades com que a investigação se confrontou, a descrição do modo como se ultrapassaram essas dificuldades e, eventualmente, apontar novas linhas de estudo que possam dar continuidade à investigação.

## 3. ALCANCE DA PRESENTE DISSERTAÇÃO

Assumindo-se como um Referencial Teórico/Operativo para uma investigação sobre execução urbanística, esta dissertação aborda sobretudo conceitos e temáticas, desenvolvendo, sempre que necessário, sistematizações e aprofundamentos que podem afigurar-se como uma mais-valia para outras investigações sobre o tema.

Relativamente à estrutura, a dissertação divide-se em três partes:

- Esta **Parte I** que, destinando-se ao enquadramento da investigação, contém a problemática, os objectivos principais e a metodologia para os atingir.
- A **Parte II**, que corresponde ao corpo da dissertação, integrando três capítulos:
  - Um primeiro, onde se explora o conceito de “execução urbanística” partindo das componentes elementares necessárias à execução de um tecido urbano. Explicitadas estas componentes, identificam-se as operações urbanísticas através das quais as componentes se executam e, a partir da combinação das várias operações, define-se uma tipologia de processos de execução urbanística.

- Um segundo capítulo que corresponde à sistematização da informação existente sobre os instrumentos de ordenamento urbanístico (planos e execução) que estão à disposição da Administração para conceber e orientar, ou executar e fazer executar. No seu seguimento estabelece-se uma síntese conclusiva onde se articulam processos e instrumentos.
  - Definidos os instrumentos de ordenamento, identificam-se os benefícios e encargos associados à execução urbanística, nomeadamente os que decorrem da aprovação e aplicação de instrumentos de ordenamento urbanístico. Neste terceiro capítulo aborda-se também a problemática da perequação compensatória, apontando possíveis mecanismos para distribuir de forma equitativa encargos e benefícios.
- A **Parte III**, onde se perspectiva a prossecução da investigação adoptando, como referência, os aprofundamentos teóricos e a sistematização de informação realizados anteriormente. Em concreto, procura identificar-se toda a informação que será necessário recolher para analisar processos de execução e planos urbanísticos em vigor.

As conclusões/sistematizações da dissertação vão sendo expressas ao longo do documento, destacando-se em particular os seguintes momentos:

- O ponto 1.3 do Capítulo I, no qual se fixa o conceito de “execução urbanística”.
- O ponto 2.5 do Capítulo I, onde se apresenta uma tipologia de operações urbanísticas, relacionando-as com os agentes que nelas actuam.
- O ponto 3.2 do Capítulo I, no qual se define uma tipologia de processos de execução urbanística.
- O ponto 4 do Capítulo II, que corresponde a uma síntese relacional entre instrumentos de ordenamento urbanístico e processos de execução.
- A Parte III da dissertação, onde se operacionalizam os conceitos e tipologias identificadas, numa listagem de informação a recolher para caracterizar processos de execução e orientações (executórias e perequativas) de planos urbanísticos.

## **PARTE II. Referencial Teórico/Operativo da Investigação**

## Capítulo I – Processos de Execução Urbanística

Considerando que se pretende chegar à identificação de processos de execução urbanística, há que clarificar desde logo o próprio conceito de “execução urbanística”.

Por definição, a palavra “execução” designa “*acto, efeito ou modo de executar; realização*”<sup>10</sup>, corresponde por isso à ideia de realizar/concretizar materialmente algo, impondo-se definir “o quê”.

Ao referir-se à “urbanística”, esta execução diz respeito à urbanização, ou seja, trata da materialização de elementos físicos para tomar urbano um determinado espaço. Como tal, em última análise, pode assumir-se que a “execução urbanística” materializa tecidos urbanos (“*rede dos elementos que constituem uma cidade*”)<sup>11</sup>.

Assim, assume-se que “execução urbanística” é a concretização dos elementos físicos que compõem os tecidos urbanos, identificando-se em seguida que elementos físicos são esses.

### 1. TECIDO URBANO

A ideia de que o tecido urbano é constituído por uma combinação simultânea ou progressiva de simples componentes é partilhada por numerosos autores (Solà-Morales, 1997:86; Munizaga, 1992:149; Eizaguirre, 2001:19; Font, 2007:102 ou Campos, 1993:64).

Solà-Morales (1997:86) defende que para entender a forma urbana é necessário considerar, em separado, cada um dos seus elementos: o solo, a edificação e a infra-estrutura. O autor designa estes três elementos por “*componentes materiais do processo de construção da cidade*”, defendendo que as diferentes formas de crescimento urbano decorrem da sua combinação.

Munizaga (1992:149) baseia os seus estudos na associação de “*elementos de configuração morfológica*” e assume que só é possível estabelecer modelos considerando a cidade como “*manufatura*”, decomposta em elementos tipológicos essenciais: “*espaços colectivos e áreas de residência, unidos pela circulação*”. Esta visão é também adoptada por Panerai e Mangin (1999:10) quando aludem aos “*elementos mais inertes*” do processo de construção da cidade, dando especial importância ao papel da parcela “*no âmbito do trio: traçados, parcelamento e edificação, cujas inter-relações configuram os tecidos urbanos*”.

Eizaguirre (2001:19) entende que um território se constrói “*a partir da combinação das suas componentes formais: os factores naturais, céu, terra e água e os elementos físicos: caminho, casa e divisão do solo*”.

Font (2007:102) utiliza os “*elementos constitutivos da cidade*” na análise de tecidos urbanos emergentes e escreve a este propósito que “*todos os territórios morfológicos, na sua materialidade física, são produto de diversas acções (de parcelamento, de urbanização, de edificação)*”.

Campos (1993:64) refere que a qualificação urbanística do solo, com vista à localização de actividades humanas, ocorre através da realização de empreendimentos imobiliários de três tipos: solo urbanizado, infra-estruturas urbanas e edificação.

Em síntese, na literatura:

- Reconhece-se que toda a acção urbanística tem como base o solo, juntamente com os elementos naturais que nele se implantam, como água ou vegetação.
- Identificam-se três componentes materiais do tecido urbano que pressupõem execução urbanística: a parcela para edificação, a infra-estrutura e o edifício.

Cada uma das componentes materiais identificadas tem um conteúdo próprio e pode conter elementos acessórios, como publicidade ou mobiliário urbano. Alguns autores destacam a importância destes elementos no espaço urbano, como Cullen (1971:13), que defende que sem “*conteúdo*” a cidade perde personalidade, ou Lamas (2000:46) que reconhece o monumento, a vegetação e o mobiliário urbano como “*elementos morfológicos do espaço urbano*”, juntamente com o solo, os edifícios ou a rua, referindo que todos são “*unidades ou partes físicas que associadas e estruturadas constituem a forma*”.

<sup>10</sup> Grupo Porto Editora, disponível em: <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/execução>

<sup>11</sup> Ibidem, disponível em: <http://www.infopedia.pt/pesquisa-global/tecido%20urbano>

Admite-se, portanto, que cada uma das três componentes materiais a executar pode integrar outros elementos e pode variar (em dimensão, configuração ou uso), pense-se por exemplo que o edifício tanto pode corresponder à habitação como ao equipamento, ou que o conceito de infra-estrutura abrange espaços dispares como vias, praças e jardins.

Seguidamente abordam-se as três componentes materiais do tecido urbano, clarificando o seu significado e enunciando sumariamente as questões que lhes estão associadas.

## 1.1. Componentes Materiais do Tecido Urbano

### 1.1.1. Parcela para Edificação

“O solo é a base de toda a actividade humana” (United Nations, 2004:1), é um recurso natural preexistente à intervenção do Homem. O solo possui características particulares, nomeadamente uma localização fixa não alterável e o facto de ser permanente e insubstituível (Correia, 2002:24). Estas qualidades valorizam-no sob diversas perspectivas: do ponto de vista social é um recurso fundamental para funções ambientais e produtivas como a agricultura, do ponto de vista económico é um recurso rentável, nomeadamente porque constitui o suporte no qual assentam as restantes componentes materiais a executar para formar um tecido urbano.

Segundo Carvalho (2008), a primeira relação que se conhece do Homem com o solo é a da colheita. A sua apropriação privada é posterior, tratando-se de uma construção social. O Homem começou por se apropriar do solo de forma colectiva, quando se tornou sedentário para fins agrícolas, só com o Império Romano surgiu a noção de propriedade privada em contexto urbano, associada à criação de novas cidades. Todavia, a privatização generalizada do solo só aconteceu entre os séculos XV e XVII (Carvalho, 2003a:267).

Actualmente o direito de propriedade é reconhecido em quase todo o mundo como um princípio constitucional. Em Portugal, o direito à propriedade privada do solo e a sua transmissão em vida ou morte, bem como a justa indemnização em caso de expropriação por utilidade pública, foram consagrados constitucionalmente em 1976 (Alves Correia, 2001:87) e encontram-se previstos no artigo 62º da Constituição da República Portuguesa.

A apropriação privada do solo implica a sua divisão em unidades fundiárias juridicamente autónomas. A cada uma destas unidades chamar-se-á “parcela”.

As parcelas podem variar em aspectos como a dimensão (maior ou menor) ou a geometria (estreita, profunda, regular ou irregular). As suas características determinam a estrutura parcelar do solo, que se designará por “cadastro”, condicionando determinantemente a ocupação do solo. Veja-se, por exemplo, que um cadastro excessivamente compartimentado dificulta amplas intervenções unitárias pois exige concertação; e uma estrutura de grandes propriedades pode ter um efeito paralisador se os proprietários forem imobilistas (Vinueza e Vidal, 1991:124). Por outro lado, a geometria das parcelas influencia também a edificação, já que as tipologias arquitectónicas têm requisitos e métricas de implantação mínimas (Noguera, 2007:115).

As parcelas são executadas através de uma acção de parcelamento do solo (Busquets, 1999:98). Este parcelamento pode destinar-se a fins rurais (constituição de parcelas agrícolas) ou a fins urbanos (constituição de parcelas para edificação).

- **Parcelamento para fins rurais**

O parcelamento para fins rurais destina-se sobretudo ao redimensionamento de explorações agrícolas. Em Portugal, a legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 384/88, de 25 de Outubro – art. 20º) designa esta acção por “fraccionamento”. Complementarmente, a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, fixa a área mínima das parcelas resultantes do fraccionamento, área que equivale à “*unidade mínima de cultura*” arvense, hortícola ou de sequeiro. A menor área permitida é 5.000m<sup>2</sup> (0,5ha), em terrenos hortícolas de regadio.

Por outro lado, quando o cadastro é demasiado compartimentado (por exemplo, devido a fraccionamentos excessivos) e/ou a dimensão e geometria das propriedades não se ajusta à exploração agrícola, pode proceder-se à junção de duas ou mais parcelas numa só. Esta acção denomina-se “emparcelamento” e foi introduzida legalmente em Portugal no ano de 1962, através do Regime Jurídico do Emparcelamento da Propriedade Rústica (Lei n.º 2116 de 14 de Agosto). O objectivo do emparcelamento é agregar propriedades rústicas de pequena dimensão. Actualmente, o seu enquadramento legal consta do Decreto-Lei n.º 384/88 de 25 de Outubro e do Decreto-Lei n.º 103/90 de 22 de Março.

De notar que esta referência ao parcelamento para fins rurais tem apenas como objectivo evidenciar que existem dois tipos principais de parcelamento. Na verdade, tendo em consideração os objectivos desta investigação, importará considerar somente as parcelas que se destinam à edificação, ou seja, as que resultam do parcelamento para fins urbanos.

- **Parcelamento para fins urbanos**

De acordo com a legislação portuguesa (Lei n.º 60/2007<sup>12</sup>, de 4 de Setembro – alínea i, do art. 2º) o parcelamento para fins urbanos designa-se “*loteamento*” e tem como resultado o “lote”.

O lote é, por definição, “*um prédio destinado à edificação, constituído ao abrigo de uma operação de loteamento ou de um plano de pormenor com efeitos registais.*”<sup>13</sup> (Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio - ficha nº 31).

O parcelamento ilegal para fins urbanos também é considerado neste estudo. Actualmente é mais comum em países com défice de habitação como o Brasil (Freitas, 2000). Contudo, Espanha e Portugal também foram forçados a lidar com o problema, sobretudo na segunda metade do séc. XX.

- **Cadastro Predial**

Reconhecendo-se a importância da estrutura parcelar do solo torna-se essencial conhecê-la; importa, por exemplo, saber qual a sua geometria, qual ou quais os seus proprietários. Como tal, é necessário que exista um registo das parcelas existentes no território nacional, registo que corresponde à noção de “cadastro”.

De acordo com as Nações Unidas (United Nations, 2004:56) o cadastro é “*um sistema de informação que contém dados sobre parcelas*”, idealmente: dados jurídicos (associados à titularidade, direitos e deveres dos proprietários), dados físicos (dimensão e geometria) que são representados em planta cadastral, e dados fiscais (relacionados com o seu valor).

Os benefícios das bases de registo cadastral são reconhecidos: segurança da posse, diminuição de litígios sobre a propriedade, cobrança equitativa de taxas, entre outros (Neto, 2005). Autores como Kalantari, Rajabifard, *et al.* (2008), Bogaerts e Zevenbergen (2001:326) ou Silva (2005) descrevem-nos salientando que conhecer o cadastro é fundamental em actividades de planeamento e gestão urbanística.

Por estas razões, a maioria dos países da União Europeia possui o levantamento cadastral de todo o seu território. A Suécia, Holanda, e Suíça são alguns casos exemplares a nível europeu (Roque e Jacinto, 2009:31). A Suíça, por exemplo, tem uma longa tradição na elaboração de bases cadastrais, pelo que actualmente o seu cadastro é bastante completo, inclui não apenas informações sobre a geometria e imóveis existentes na parcela, como também informações sobre hipotecas, avaliação patrimonial, restrições e direitos, e registo de elementos subterrâneos existentes (Kalantari, Rajabifard, *et al.*, 2008:174).

Por outro lado, há alguns países que ainda nem finalizaram o cadastro geométrico do seu território, Portugal é um deles, juntamente com Inglaterra, País de Gales, Roménia e Grécia (Roque e Jacinto, 2009:31).

<sup>12</sup> Lei que altera e republica o Decreto-Lei n.º 555/99, de 22 de Setembro.

<sup>13</sup> De notar que com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, passou a reconhecer-se a possibilidade dos planos de pormenor com um conteúdo suficientemente denso procederem a operações de transformação fundiária relevantes para efeitos de registo predial e inscrição matricial, dispensando-se um subsequente procedimento administrativo de controlo prévio.



O registo cadastral português iniciou-se nos anos 20, com o objectivo de definir apenas o cadastro geométrico da propriedade rústica, onde se encontrava a maior parte da riqueza imobiliária do país, destinando-se exclusivamente a fins tributários (Silva, 2005:106).

Em 1995 surgem as primeiras disposições legais neste domínio. O Decreto-Lei n.º172/95 de 18 de Julho, ainda em vigor, designou o conjunto de dados que caracterizam e identificam os prédios existentes no território nacional como “Cadastro Predial”.

Passados dez anos desde a criação do enquadramento legal, apenas 53% do território, na zona sul do país, está coberto pelo cadastro geométrico da propriedade rústica, parcialmente desactualizado, mas em vigor até à realização de novo levantamento; e não existe qualquer registo cadastral de prédios urbanos (Bordalo, 2006:3). Esta lacuna gera dois tipos de problemas:

- **Fiscais** – o actual Imposto Municipal sobre Imóveis (Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de Novembro) incide sobre o valor patrimonial de propriedades (rústicas e urbanas). Dada a falta de actualização do valor dos prédios urbanos, apenas os imóveis de construção recente e os prédios colocados à venda são avaliados a preços de mercado, logo, apenas estes são taxados de acordo com o seu valor real (Sanches, 1996:96; Silva, 2005:116). Situação que cria grandes desigualdades. Face a este cenário Carvalho e Oliveira (2005:22) concluem que “a fiscalidade sobre os prédios urbanos (...) penaliza a iniciativa e estimula a inércia expectante”.
- **De Ordenamento do Território** – a generalidade dos municípios realiza as suas actividades de gestão urbanística sem bases cadastrais. Na elaboração de planos de ordenamento do território esta informação raramente se encontra disponível. Na elaboração de Planos de Pormenor, porque a ausência de informação cadastral pode comprometer todo o processo de execução do plano, é comum que os municípios encomendem trabalhos sectoriais de levantamento cadastral a empresas privadas, trabalhos que, como escreve Campos (2009:26), são demorados, “pontuais e desinseridos do sistema de cadastro oficial”.

Neste cenário, foi lançado em 2006 o projecto Sistema Nacional de Gestão e Exploração de Informação Cadastral (SiNErGIC) a concluir até 2016, que tem como objectivo geral “*viabilizar a existência de cadastro predial em Portugal*”<sup>14</sup>. De acordo com o Decreto-Lei n.º 224/2007, de 31 de Maio, pretende-se que o novo cadastro contenha informações sobre a localização geográfica das parcelas, sua configuração geométrica, número de identificação predial e titulares cadastrais.

### 1.1.2. Infra-estrutura

O conceito de infra-estrutura pode abranger um vasto conjunto de sistemas, com diferentes funções e desigual abrangência geográfica.

Zmitrowicz e Neto (1997:2) entendem a infra-estrutura urbana como um conjunto de subsistemas, cada um deles com um grau de complexidade próprio e um objectivo final específico, visando todos eles, em geral, o desenvolvimento das funções urbanas de carácter social, económico e institucional.

Pardal, Correia, *et al.* (1993:96) definem infra-estruturação somente como a execução das obras de construção de redes de água, esgotos, gás, electricidade e telecomunicações.

Mascaró (1989:17) define a infra-estrutura como o elemento que possibilita o uso do espaço urbano, destacando o seu papel enquanto estrutura agregadora dos restantes elementos urbanos. O mesmo autor classifica a infra-estrutura urbana, segundo a sua função, em quatro grupos: sistema viário, sistema sanitário, sistema energético e sistema de comunicações.

Carvalho (2003a:417), no âmbito de um estudo sobre os custos da infra-estrutura, considera as redes de saneamento, abastecimento de água, energia eléctrica e iluminação pública, gás, telefone e a recolha de resíduos

<sup>14</sup> Informação disponível em: <http://www.igeo.pt/sinergic/portugues/sinergic.html>

sólidos urbanos. Para além destas redes, integra, no mesmo conceito, todo o espaço público (vias, praças, estacionamento, espaços livres e verdes) e ainda os equipamentos colectivos da cidade.

Em suma verifica-se que as definições dos vários autores variam quanto à abrangência. Não sendo opostos, os conceitos encontrados distinguem-se por integrar mais ou menos elementos na definição de infra-estrutura. Autores como Pardal, Correia, *et al.* (1993) adoptam uma perspectiva restrita, outros, como Carvalho (2003a), utilizam uma visão ampla onde cabem todos os elementos do domínio colectivo. Por conseguinte, neste estudo opta-se por considerar um conceito de infra-estrutura próxima da utilizada por Carvalho (2003a), retirando-lhe os equipamentos colectivos, porque do ponto de vista material são edifícios ou parcelas. Assim, a infra-estrutura refere-se ao espaço colectivo, público ou privado, da cidade (em oposição às restantes componentes materiais, parcela e edifício). Inclui por isso todos os elementos que se situam no espaço público: as redes enterradas (saneamento, abastecimento de água, gás ou telecomunicações) e os elementos implantados à superfície (arruamentos, vegetação, mobiliário urbano e iluminação pública).

Tal como a parcela, a infra-estrutura é variável, nomeadamente quanto à sua geometria e nível de qualificação. Um arruamento, por exemplo, pode ser mais ou menos largo, regular ou irregular, recto ou curvilíneo e pode, por outro lado, estar (ou não) dotado de vegetação, rede de gás ou mobiliário.

#### • **Abrangência geográfica da infra-estrutura**

A abrangência geográfica da infra-estrutura pode ser diversa, questão importante no momento de imputar custos e outras responsabilidades. Pense-se, por exemplo, que o desenvolvimento de infra-estruturas de escala supra-municipal depende em grande medida das prioridades nacionais contidas nos programas do Governo (Azizi, 2000), mas a realização das infra-estruturas locais depende sobretudo dos recursos financeiros municipais. Como tal, é importante fixar as principais escalas de abrangência geográfica da infra-estrutura.

O recente Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, diferencia dois tipos de infra-estrutura: a “territorial” (onde se incluem os sistemas gerais de escala internacional, nacional, regional, municipal e inter-municipal) e a “urbana” (que suporta o funcionamento dos “*aglomerados urbanos ou da edificação em conjunto*”).

A presente dissertação, por se centrar na escala municipal, considera dois tipos de abrangência geográfica:

- **Supra-local**, que inclui infra-estruturas de abrangência municipal, regional e nacional, como: auto-estradas, grandes parques verdes ou vias de atravessamento da cidade.
- **Local**, que inclui as infra-estruturas que servem uma parte da cidade ou um bairro, como os arruamentos de acesso aos edifícios ou a praça juntamente com a vegetação e o mobiliário urbano que a integra.

A primeira é menos relevante para a investigação porque geralmente é constituída por peças autónomas que não se articulam directamente com as restantes componentes materiais, não permitindo formar tecido urbano. Pelo contrário, as infra-estruturas locais são essenciais ao funcionamento do edifício e da parcela, nomeadamente permitindo-lhes acesso.

#### **1.1.3. Edifício**

A definição de edifício consta do Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio: “*construção independente, coberta, limitada por paredes exteriores ou paredes-meias, que vão das fundações à cobertura, destinada a utilização humana ou a outros fins*”.

Ao adoptar-se esta definição genérica deve clarificar-se que uma das características mais determinantes do edifício, enquanto componente material, é a sua forte variabilidade: o edifício pode corresponder ao quiosque, à moradia, ao hospital ou à torre habitacional. Esta variabilidade observa-se em relação ao seu uso, à sua dimensão e forma.

Quanto ao uso, o edifício pode assumir uma função exclusivamente habitacional, mista (em que combina funções, como habitação, comércio ou terciário), e ainda uma função não habitacional (industrial, equipamentos colectivos, entre outros). De notar que o uso do edifício condiciona à partida as suas restantes características físicas.

Quanto à dimensão e forma, os edifícios variam em altura, em “capacidade” (colectivo ou unifamiliar), em dimensão (grande ou pequeno) e ainda em tipo de implantação (isolada, em banda ou em quarteirão), aspectos determinantes para a formação de tecidos urbanos.

## 1.2. Morfologia de Tecidos Urbanos

Identificadas separadamente as componentes materiais, importa equacionar sumariamente como podem articular-se espacialmente. De notar que a morfologia dos tecidos urbanos é também resultado da acção do tempo, essa é, aliás, uma questão central abordada no âmbito dos “processos de execução urbanística”, pelo que se voltará a ela mais à frente.

A produção teórica sobre morfologia urbana é extensa (Goitia, 1982; Mumford 1998; Lamas, 2000 ou Carvalho 2003b). Goitia (1982), por exemplo, estabelece sete morfologias fundamentais: a da cidade antiga, islâmica, medieval, renascentista, barroca, industrial e a da cidade do presente. Carvalho (2003b) define apenas cinco: a orgânica, a clássica, a jardim, a modernista e a urbano-campestre. Apesar das diferentes abordagens, no geral os autores reconhecem os mesmos tipos de tecido, diferenciando-os mais ou menos em função das suas especificidades ou do período histórico em que ocorrem. Aqui, num esforço de síntese, parte-se das referências teóricas existentes e reconhece-se a existência de três grandes grupos de tecidos:

- Tecidos pré-modernistas
- Tecidos modernistas.
- Tecidos pós-modernistas.

Consideram-se **tecidos pré-modernistas** os que se distinguem pelas seguintes características:

- quarteirão fechado, como suporte geométrico da composição urbana ou apenas como produto residual do traçado da infra-estrutura (Lamas, 2000:154).
- rua, praça e largo como elementos básicos do espaço colectivo.
- logradouro, situado no interior do quarteirão e imperceptível a partir da rua.

São exemplo de tecidos pré-modernistas: os traçados geométricos das cidades da Mesopotâmia, ou as malhas extensivas projectadas por Haussmann ou Cerdà em Paris e Barcelona, passando pelos tecidos das cidades gregas, romanas, islâmicas e medievais.

Os **tecidos urbanos modernistas** surgem após a Revolução Industrial, desenvolvendo-se sobretudo entre a segunda metade do séc. XIX e os anos 60 do séc. XX. A fase modernista integra não só as morfologias resultantes da aplicação dos princípios da *Carta de Atenas* (Carvalho, 2003b), mas também as que decorrem do modelo da *Garden City* conceptualizado por Ebenezer Howard. Os seus traços comuns são:

- o protagonismo do edifício, com a introdução de grandes inovações tipológicas (a torre e o bloco habitacional).
- o abandono do quarteirão fechado, o edifício passa a implantar-se isoladamente.
- o abandono da rua e da praça; já que a infra-estrutura modernista é formada pelo “negativo” da parcela, podendo integrar, por exemplo, extensas áreas ajardinadas de configuração irregular. Face a estas características, Lamas (2000:302) caracteriza os tecidos modernistas pela “*destruição e abandono do quarteirão, da rua e até da própria praça.*”

Os **tecidos pós-modernistas** surgem, a partir dos anos 60 do séc. XX, não só como crítica aos tecidos modernistas (Carvalho, 2003b:94), mas também como resultado de importantes alterações socioeconómicas,

como o aumento da mobilidade assente no uso do automóvel individual ou a infra-estruturação generalizada dos territórios urbanos. Estes tecidos caracterizam-se sobretudo pela diversidade das componentes materiais e pela ausência de regra.

A análise que se segue será apresentada segundo esta divisão e tem por objectivo mostrar como as componentes materiais do tecido urbano podem variar em si mesmas e como se podem combinar no âmbito das diferentes morfologias.

- ***Tecidos urbanos pré-modernistas***

Apesar de possuírem características comuns, os tecidos urbanos pré-modernistas podem ser diferenciados. Assim sendo, Carvalho (2003a) propõe a sua decomposição em: orgânicos e clássicos, distinguindo-os principalmente pela regularidade e geometria.



Figura 2 – Tecido Orgânico (Alfama, Lisboa) | Figura 3 – Tecido Clássico (Campo de Ourique, Lisboa)  
Fonte: Bing maps <http://www.bing.com/>.

Os **tecidos orgânicos** (islâmicos ou medievais) possuem alta compacidade e um traçado irregular como o representado na Figura 2. A sua infra-estrutura corresponde a uma rede contínua de arruamentos estreitos, sinuosos e labirínticos, com variações de direcção e largura, formando largos de configuração informe (Goitia, 1982:69).

A estrutura cadastral dos tecidos orgânicos é predominantemente formada por lotes de pequena dimensão em que, por vezes, o lote é quase totalmente ocupado pelo edifício. Esta excessiva ocupação dá origem a logradouros exíguos e consequentes problemas de insalubridade.

Os edifícios, de tipo unifamiliar ou colectivo, localizam-se na frente da parcela e ocupam toda a sua largura, compondo quarteirões fechados, de dimensão e forma desigual.

Os **tecidos clássicos** (romanos, renascentistas, barrocos...) caracterizam-se pela regularidade e ortogonalidade (Figura 3).

A infra-estrutura clássica é composta por arruamentos rectos que se articulam tendencialmente em quadrícula, e distingue-se pela presença da praça, por vezes monumental “*construída para servir de quadro à estátua de um rei*” (Goitia, 1982:143).

A racionalidade e simplicidade da malha favorecem uma estrutura de parcelamento regular. Os lotes clássicos agrupam-se em quarteirões uniformes e têm uma dimensão que, na maior parte das vezes, permite a existência de amplos logradouros privados.

Os edifícios, de tipologia predominantemente colectiva, implantam-se à face do arruamento, interiorizando os logradouros.

- **Tecidos urbanos modernistas**

No período posterior à Revolução Industrial a dimensão e ocupação das cidades cresceu descontroladamente devido ao forte êxodo rural. Neste contexto foi desenvolvido o conceito de “*Garden City*”, cidade de dimensão limitada, construída em ambiente rural, como a alternativa aos grandes centros urbanos e subúrbios industriais.

Os **tecidos jardim**, exemplificados na Figura 4, derivam deste modelo e pressupõem a existência de logradouro, de maior ou menor dimensão, originalmente ajardinado, no qual o edifício isolado se distancia da infra-estrutura “*barulhenta e buliçosa*” (Lamas, 2000:312).

A infra-estrutura é mínima, resume-se ao arruamento de acesso ao lote. A sua geometria é variável, embora regular, podendo assumir um desenho curvilíneo ou ortogonal.

O edifício, de tipologia unifamiliar, localiza-se no interior do lote, rodeado pelo logradouro, por vezes não estabelecendo relação directa com a infra-estrutura.



Figura 4 – Tecido Jardim (Baixo do Restelo, Lisboa) | Figura 5 – Tecido Modernista (Olivais, Lisboa)  
Fonte: Bing maps <http://www.bing.com/>.

Na primeira metade do século XX, com base no manifesto urbanístico “Carta de Atenas”, desenvolvem-se morfologias urbanas que aqui se designam por **modernistas**. Estas caracterizam-se pela coincidência entre edifício e lote, logo, pela inexistência de logradouro privado (ver exemplo apresentado na Figura 5).

O edifício, de tipo colectivo e em altura (torre ou bloco), é autónomo em relação à infra-estrutura, e a sua implantação obedece a critérios de insolação ou ventilação e não ao traçado do arruamento.

A infra-estrutura modernista é vasta, correspondendo por definição a todo o espaço entre edifícios. Estes espaços livres não viários, originalmente ajardinados, podem assumir diversas formas e funções (estacionamento, recreio e lazer, circulação pedonal...).

- **Tecidos urbanos pós-modernistas**

De acordo com a maioria dos estudos realizados, as novas configurações morfotipológicas resultam da afirmação de duas tendências:

- A dispersão territorial das infra-estruturas, edifícios ou conjuntos de edifícios, albergando os mais diversos usos (Bauer e Roux, 1976; Indovina, 1998; Burchell, Lowenstein, *et al.*, 2002; Font, 2004; Portas, Domingues, *et al.*, 2003; entre outros).
- A proliferação de tecidos urbanos híbridos, marcados pela miscigenação de tecidos pré-modernistas e modernistas (Carvalho, 2003b:135).



Como tal, assume-se que os tecidos urbanos pós-modernistas podem ser de dois principais tipos: tecidos dispersos e tecidos híbridos.

Os **tecidos dispersos**, localizados sobretudo na envolvente periurbana das cidades (ver Figura 6), decorrem maioritariamente do modelo da “Cidade Jardim”.

Apesar da clara dominância do tipo “habitação unifamiliar em ambiente rural”, tem havido um esforço teórico no sentido de distinguir diferentes tecidos urbanos dispersos (Silva, 1998; Font, 2004; Portas, Domingues, *et al.*, 2003), não existindo, porém, nenhum consenso acerca do assunto. Font (2004), por exemplo, identificou quatro tipologias de tecidos urbanos “dispersos” a que chamou:

- “*Filamentos*” (ocupação linear ao longo de estradas de escala supra-municipal);
- “*Difusões*” (sucessiva ocupação de caminhos a partir de um cadastro rural);
- “*Urbanizações*” (conjuntos de moradias em espaços predominantemente agro-florestais);
- “*Ocupações pontuais*” (grandes edificações em espaços agro-florestais).

Tendo em consideração que os tecidos urbanos dispersos podem ser de natureza variada, considerar-se-ão para efeitos da análise de relações entre componentes materiais (parcela, via e edifício), as características comuns aos quatro tipos identificados por Font. Uma destas características é o contexto, dado que a ocupação dispersa ocorre em áreas com forte presença de espaços agro-florestais. Por outro lado, todos os tipos de Font se caracterizam pela presença de edifícios de implantação isolada, localizados em parcelas de média ou grande dimensão (maiores que 200m<sup>2</sup>).

Nos tecidos dispersos não planeados a infra-estrutura é constituída por vias de escala supramunicipal ou caminhos rurais não infra-estruturados. Nos tecidos planeados a infra-estrutura tende a formar uma malha regular apoiada nas vias de acesso ao centro da cidade. Em ambos os casos o espaço colectivo é escasso e resume-se ao arruamento (Figura 6).



Figura 6 – Tecido Disperso (Sta. Joana, Aveiro) | Figura 7 – Tecido Híbrido (Forca, Aveiro).  
Fonte: Bing maps <http://www.bing.com/>.

Os **tecidos híbridos** resultam de uma recriação das formas da pré-modernidade (Carvalho, 2003b:137) e da sua combinação com características modernistas. Por exemplo, quarteirões sem logradouro cujo espaço interior é público ou semi-público, torres isoladas com logradouro, moradias em banda com edifícios colectivos sem logradouro (tal como no exemplo apresentado na Figura 7).

Em suma, estes tecidos caracterizam-se sobretudo pela ausência de regra, tornando difícil reconhecer relações padrão entre as três componentes materiais identificadas. Assim sendo, admitem-se como possíveis todas as relações antes descritas relativamente aos tecidos pré-modernistas e modernistas.

### 1.3. Síntese

Identificam-se três tipos de elementos físicos que pressupõem execução urbanística: parcelas, edifícios e infra-estruturas. Geralmente, os dois primeiros estão associados ao domínio privado/individual e a infra-estrutura referencia-se ao domínio colectivo. Assim sendo, o conceito de “execução urbanística” corresponde à materialização física destas componentes, separadamente ou em conjunto. Quando articuladas espacialmente, as três componentes formam tecidos urbanos de vários tipos, desde os mais clássicos aos mais híbridos.

Fixado o conceito de “execução urbanística”, os seus objectivos e resultados físicos, pretende-se saber como ocorre e identificar os seus intervenientes. Estas são, justamente, as questões que se abordam em seguida.

## 2. OPERAÇÕES E AGENTES URBANÍSTICOS

### 2.1. Conceitos

Assume-se “operação urbanística” como a realização de uma componente material do tecido urbano, ou a realização simultânea de mais de uma componente, em qualquer um dos casos por um único agente promotor, que pode ser privado, público, individual ou colectivo (se organizado em parceria). É um conceito que não tem uma dimensão de referência. A operação urbanística pode consistir na execução de um pequeno edifício de habitação ou, em alguns casos, a um grande empreendimento que abrange extenso espaço público e vários edifícios. Sublinha-se que os tecidos urbanos resultam de diversas operações urbanísticas que ocorrem ao longo do tempo e que, geralmente, não se materializam com a execução de uma única operação.

De um modo geral a operação urbanística corresponde a um único acto jurídico-administrativo, mas também pode dividir-se em mais do que um, desde que simultâneos e articulados entre si. Contudo, não esquecendo que também ocorrem acções à margem das actuações previstas na lei, consideram-se igualmente as operações urbanísticas realizadas sem o controlo da Administração Pública e/ou desrespeitando a legislação em vigor.

Em cada operação urbanística intervêm entidades distintas, privadas, públicas, colectivas ou individuais, que se designam por “agentes urbanísticos”. Todos os agentes operam segundo uma lógica própria e têm funções específicas que interessa conhecer e especificar. O “agente promotor”, sendo um deles, é aquele a quem pertence a iniciativa de actuar. É o agente que desencadeia e gere a acção, sendo por isso a figura decisiva na execução das operações urbanísticas.

### 2.2. Operações Urbanísticas

Para identificar tipos de operações urbanísticas parte-se das três componentes materiais do tecido urbano e assumem-se como “tipos” as várias formas de combinação dessas componentes. Apesar de esquemática, esta abordagem permite identificar, de uma forma sistemática, as operações urbanísticas que podem ocorrer no território. Assim, em concreto parte-se de três tipos de combinação:

- Realização autónoma de apenas uma das componentes materiais do tecido urbano: “parcelamento urbano”; “infra-estruturação”; “edificação”.
- Realização conjunta de duas componentes materiais: “parcelamento e infra-estruturação”; “edificação e infra-estruturação”; “parcelamento e edificação”.
- Ocorrência simultânea de “parcelamento, infra-estruturação e edificação”.

Em seguida apresenta-se uma breve análise de cada uma destas sete possíveis operações urbanísticas, descrevendo as suas principais características e as suas modalidades mais comuns de execução. Esta análise baseia-se em referências bibliográficas, legislação urbanística e conhecimento empírico.

### 2.2.1. Parcelamento Urbano Autónomo

O parcelamento para fins urbanos (definido no Ponto 1.1.1 do Capítulo I) pode ocorrer formalmente, ou seja, com o conhecimento da Administração Pública e segundo a lei, ou informalmente.

O **parcelamento urbano formal** é uma operação sujeita a apreciação urbanística por parte da Administração, ocorrendo por isso segundo trâmites legais que se referenciam a um quadro legal (diverso de país para país). Em Portugal um parcelamento urbano, autónomo ou associado a infra-estruturação, corresponde à figura de “loteamento” prevista no RJUE e tem como resultado a constituição de um ou mais lotes urbanos, infra-estruturas e espaços destinados a uso colectivo<sup>15</sup>, podendo ocorrer através da divisão simples de uma parcela ou através do seu reparcelamento<sup>16</sup> (alínea i, do art. 2º, do RJUE).

Em concreto, um parcelamento sem infra-estruturação só pode ser viabilizado pela Administração na existência de infra-estrutura prévia, designadamente arruamentos, redes de abastecimento de água, energia eléctrica e saneamento (alínea b do n.º2 do art.24º do RJUE), tratando-se inevitavelmente de uma operação que ocorre ao longo de vias e caminhos pré-existentes. Segundo Silva (1998:144) este tipo de operação sucede principalmente em territórios de carácter periurbano e consiste na autonomização de lotes de frente mínima junto à via. O mesmo autor aponta estas operações como geradoras daquilo a que chama “*desenvolvimentos lineares mistos*”, ocupação edificada (habitacional, de armazéns, comércio...) em torno de estruturas de acesso de influência distante, como estradas nacionais.

Por outro lado, existem operações à margem da lei através das quais também se realizam parcelamentos autónomos. Em seguida apresentam-se dois tipos distintos de parcelamento informal: o “falso parcelamento rural” e o “parcelamento clandestino”.

O **falso parcelamento rural** corresponde ao fraccionamento de propriedades rústicas com objectivos fictícios de exploração agrícola, destinando-se na verdade apenas à construção ou venda para fins urbanos. Esta situação é mencionada por vários autores. Niroula e Thapa (2005) descrevem-na reportando-se ao caso do Sul da Ásia, Donnelly e Evans (2008) relatam o fenómeno nos Estados Unidos da América (E.U.A.) e Carvalho (2003a) apresenta o caso de Évora em Portugal. Este último consistiu na subdivisão de grandes propriedades em “quintinhas” de 0,5ha, formando bairros de densidade muito baixa, carenciados de infra-estruturas e equipamentos, e localizados na envolvente da área urbana consolidada. O fenómeno foi suportado pela legislação sobre unidades mínimas de cultura (Lobo, Pardal, *et al.*, 1990:123) e resultou, segundo Carvalho (2003a:115), de “*falsos parcelamentos rurais (pretensamente para fins hortícolas, mas em terreno de sequeiro), realizados com a convívência de serviços públicos e aproveitando a regra do PDM que permite a construção de um alojamento em cada propriedade agrícola/florestal*”.

O **parcelamento urbano clandestino** é aquele que ocorre à margem do controlo da Administração Pública, ocupando geralmente espaços destinados a usos não urbanos. São diversos os autores que descrevem este tipo de operações. Bachtold (2002:26), ao abordar o parcelamento clandestino no Brasil, menciona as razões que o motivam, nomeadamente a fuga aos custos e à burocracia da Administração e o não cumprimento da legislação que interdita ou condiciona a operação urbanística.

Gómez e Flórez (2009:11) descrevem o recente fenómeno de “*lotificación*”, através do qual se tem ocupado grandes extensões de solo urbano em Caracas (Venezuela). Trata-se da divisão de grandes parcelas em reduzidas secções de solo, posteriormente vendidas como sub-partes da propriedade-mãe, sem que sejam realizadas quaisquer obras de infra-estruturação e cedências de terreno para uso colectivo.

<sup>15</sup> Nem sempre foi assim, no antigo regime dos loteamentos urbanos (DL n.º 400/84, de 31 de Dezembro) existia figura de “*processo simples*”, consistindo na divisão de terrenos já servidos por infra-estruturas.

<sup>16</sup> O reparcelamento consiste na junção de um conjunto de propriedades confinantes (de um ou vários proprietários) e na sua posterior divisão. É um instrumento largamente utilizado em áreas de propriedade fragmentada, pelo que será descrito mais à frente.



Em Portugal, nos anos 60 e 70 do século XX, assistiu-se a um grande número de parcelamentos clandestinos, sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa. Como refere Folque (2007:66) “*os inconvenientes da divisão material dos prédios não urbanizados estão bem à vista, designadamente nos concelhos de Lisboa, Cascais, Sintra, Loures, Vila Franca de Xira, Almada, Sesimbra, Seixal e Palmela: 500.000 moradores em áreas urbanas de génese ilegal (bairros clandestinos)*”. Estes bairros tiveram origem no parcelamento de propriedades de grande dimensão e na venda a terceiros dos pequenos lotes não infra-estruturados que resultaram dessa operação (Alves, 2009:3).

Algumas das consequências do parcelamento clandestino, referidas por autores como Alves (2009) ou Bachtold (2002), são a escassez de espaços destinados a uso colectivo e a sobrecarga financeira da Administração, na demolição ou na infra-estruturação dos bairros que se desenvolvem a partir dos parcelamentos.

### 2.2.2. Infra-estruturação Autónoma

A infra-estrutura é uma componente material do tecido urbano que se referencia aos espaços colectivos, pelo que é predominantemente realizada por iniciativa da Administração Pública para satisfazer necessidades colectivas e suprimir carências existentes. Campos e Dionísio (1996:62) ou Correia (1996:22) confirmam a tendência de investimento público em matéria de infra-estruturação, sobretudo em saneamento e vias, desde o início da década de 70.



Figura 8 – Infra-estrutura Autónoma. Imagem extraída de Domingues (2006:25)

Os particulares, que visam sobretudo a rentabilização máxima da sua actuação, não têm interesse em promover a infra-estrutura, excepto no âmbito numa operação urbanística onde a infra-estrutura seja essencial para viabilizar parcelamento, edificação, ou ambos.

A realização da infra-estrutura autónoma por iniciativa de entidades público-privadas especialmente criadas para esse fim é bastante comum em países como Inglaterra e E.U.A., desde a década de 50. Estas entidades (corporações, comissões, autoridades) obtêm o retorno do seu investimento através da exploração da infra-estrutura (Adams, 2007:164; Charles, 2006:694).

Como referido no Ponto 1.1.2 do Capítulo I, a infra-estruturação pode ocorrer à **escala supra-local** ou à **escala local**. Uma das diferenças entre ambas reside na relação que estabelecem com as restantes componentes materiais. A infra-estrutura de escala supra-local corresponde geralmente a uma “peça solta” (ver Figura 8), a um elemento espacialmente independente dos restantes; a infra-estrutura local, pelo contrário, serve directamente edifícios e parcelas. Em ambas as escalas, a infra-estruturação autónoma corresponde à expansão ou à beneficiação de uma rede pré-existente. O que à escala local significa uma de duas coisas:

- Viabilizar edificação e/ou parcelamento.
- Servir edifícios e actividades já instaladas no território.

Nesta perspectiva há quem beneficie directamente de operações de infra-estruturação autónoma de escala local, nomeadamente os proprietários dos terrenos e edifícios marginais à nova infra-estrutura. Até porque, como refere Babo (2006:369), à escala municipal a lógica da execução de infra-estruturas tem sido a de *“generalizar a permissão de nova edificabilidade em contrapartida da cedência gratuita de espaços-canal para as novas estradas ou ruas ou para alargamento das existentes”*. Assim, este tipo de operação urbanística levanta duas questões: como obter solo para realizar a obra e como tratar as mais valias que a operação gera (estas são duas das questões centrais desta dissertação, pelo que serão respondidas adiante).

### 2.2.3. Edificação Autónoma

A edificação, sem parcelamento ou obras de infra-estruturação, é uma operação frequente. Um estudo realizado por Carvalho (2003a:379) sobre licenciamento municipal em 16 concelhos revelou que, na década de 90, cerca de metade da nova edificação não era precedida por loteamento. O mesmo estudo conclui que edificar sem lotear é sempre uma boa opção para o promotor, sobretudo do ponto de vista dos encargos de urbanização. Carvalho (1996:145) considera que a edificação sem infra-estruturação ou parcelamento *“tem-nos empurrado para uma situação terceiro-mundista”*, onde os edifícios se vão pendurando nas estradas e caminhos.

Actualmente, as estatísticas da construção e habitação realizadas pelo INE (2003:55) revelam que em Portugal, durante o ano de 2002, cerca de 85% da edificação licenciada foi promovida por privados e consistiu sobretudo na construção de novos edifícios para habitação. O facto de a maior parte da edificação ser de promoção privada justifica-se pelo múltiplo valor do edifício que, segundo Portas, Domingues, *et al.* (2003:191), para além de ter um valor de uso *“transforma-se num produto financeiro interessante em termos de aplicação de poupança ou de investimento”*.

A edificação sem parcelamento e obras de infra-estruturação pode ser viabilizada pela Administração numa de duas situações distintas que se descrevem em seguida.

- **Edificação em parcela urbana infra-estruturada:**
  - Em lote, infra-estruturado e legalmente constituído, tendo para isso que ser precedida por uma operação de parcelamento urbano formal.
  - Em parcela localizada em zona urbana consolidada<sup>17</sup>, podendo consistir numa nova edificação para colmatar a malha urbana, ou numa das diversas intervenções admitidas em edifícios existentes (conservação, restauro, reconversão ou reconstrução). O Regulamento do PU de Oliveira de Azeméis, por exemplo, prevê a possibilidade de edificar sem parcelar em zona urbana consolidada se a solução proposta for compatível com a morfotipologia da zona e confronto com espaço público suficiente (Carvalho, 2008).
- **Edificação em parcela rural** (obedecendo a restrições variáveis, que decorrem dos instrumentos de gestão territorial em vigor no território em causa). Por exemplo, no Município de Sintra admite-se a construção em parcelas agrícolas numa proporção de 0,04m<sup>2</sup> por cada m<sup>2</sup> de terreno, desde que de acordo com a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril (art. 31º do Regulamento do PDM em vigor). Mas em Aveiro pode viabilizar-se a construção de uma habitação unifamiliar numa parcela agrícola ou florestal, desde que esta tenha 0,5ha e acesso público (art. 40º do Regulamento do PDM em vigor).

Na sua maioria, a edificação realizada em Portugal ocorre de forma legal, como refere Carvalho (2003a:372): *“a partir do início dos anos 80, a generalidade da construção nova foi feita com licença municipal”*.

<sup>17</sup> “Zona caracterizada por uma densidade de ocupação que permite identificar uma malha ou estrutura urbana já definida, onde existem as infra-estruturas essenciais e onde se encontram definidos os alinhamentos dos planos marginais por edificações em continuidade.” (alínea o do art. 2º da Lei 60/2007, de 4 de Setembro).

Contudo, a edificação pode ocorrer também ilegalmente, à margem do controlo da Administração. Em Portugal, quando tal sucede, tende a ser de forma pontualizada pelo território.

#### 2.2.4. Parcelamento associado a Infra-estruturação

Juntamente com a edificação, o parcelamento/infra-estruturação (loteamento) é a operação urbanística executada com mais frequência, muito por corresponder, pelo menos no caso português, ao processo jurídico-administrativo que serve de referência para as restantes operações que incluem parcelamento<sup>18</sup>.

As operações de loteamento não são exclusivamente realizadas por iniciativa privada (Lobo, Pardal, *et al.*, 1990:145), são frequentemente promovidas pela Administração, por exemplo na criação de parques industriais ou empresariais, onde é necessário infraestruturar e formatar lotes das mais diversas dimensões para albergar empresas distintas (que procedem, numa etapa posterior, à edificação de acordo com os seus requisitos particulares).

De um loteamento resultam: lotes para edificar, infra-estruturas e, geralmente, áreas destinadas a espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva. Os primeiros constituem a finalidade da operação, ou seja, do ponto de vista do promotor a operação serve apenas para constituir lotes destinados a edificação que, numa fase posterior, vende a terceiros ou edifica. As áreas destinadas a uso colectivo e as infra-estruturas correspondem aos encargos do promotor, impostos pela Administração em troca da viabilização da operação urbanística.

#### 2.2.5. Edificação associada a Infra-estruturação

Não sendo uma operação urbanística das mais comuns, a edificação associada a infra-estruturação ocorre essencialmente quando em operações de edificação, a Administração obriga o promotor a reforçar a rede de infra-estruturas pré-existente. Esta situação encontra-se prevista na legislação e a maioria dos PDM condiciona a edificação à existência de infra-estruturas. Alguns chegam mesmo a definir que tipo de infra-estruturação é obrigatório realizar para viabilizar a edificação (Carvalho, 2003a:371).

Poderia ainda considerar-se que os aldeamentos e condomínios são operações de “edificação associada a infra-estruturação”. Campos (1993:52), por exemplo, defende que uma urbanização que não implique divisão do solo em lotes “*é um tipo de empreendimento (...) que consiste em criar um «condomínio de urbanização», à semelhança do que se passa na propriedade horizontal, ou um «aldeamento», forma usualmente adoptada nos empreendimentos turísticos*”. Não obstante, assume-se que nestes casos, ainda que o parcelamento não consista numa divisão jurídica do solo em lotes, há uma compartimentação física do empreendimento em fracções que, por vezes, até podem ser vendidas em separado. Entende-se, por isso, que os condomínios se enquadram na realização simultânea das três componentes materiais do tecido urbano, operação descrita no Ponto 2.2.7 do Capítulo I.

#### 2.2.6. Parcelamento associado a Edificação

A realização simultânea de parcelamento e edificação ocorre em áreas previamente infra-estruturadas. Embora pouco comum, esta operação sucede pontualmente em dois casos:

- **Edificação e destaque de uma parcela**, operação que ocorre quando, ao pretender-se edificar, se solicita a desagregação de parte da parcela. Esta operação corresponde a uma figura específica prevista na legislação portuguesa: o “destaque”, que se distingue do loteamento apenas porque dele

<sup>18</sup> Os próprios municípios, promotores e inspectores têm dificuldade em distinguir com clareza as operações que implicam parcelamento, como loteamentos, e reparcelamentos (CEDOUA, FDUC, IGAT, 2005:83).

resultam somente dois lotes. Tratando-se, em princípio, de uma operação simples, sem impacto significativo no território, o destaque não carece da licença da Administração.

- **Reestruturação cadastral e edificatória**, sobretudo em processos de reabilitação urbana<sup>19</sup>, pois exigem com frequência uma intervenção articulada ao nível do edificado e da estrutura cadastral pré-existente. A proposta de intervenção da SRU Porto Vivo para o quarteirão do Banco de Portugal é um bom exemplo deste tipo de processos (ver Figura 9).

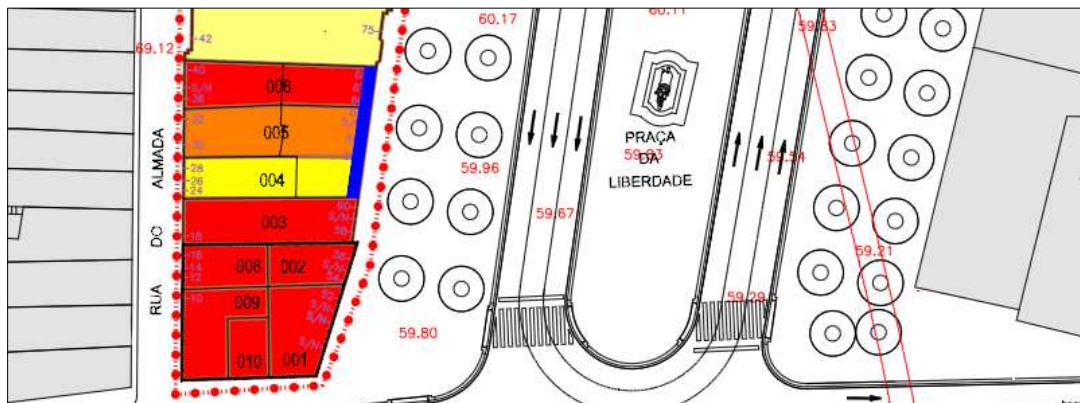


Figura 9 – Proposta para o quarteirão do Banco de Portugal. Adaptado de SRU Porto Vivo (2008:43)

Trata-se de um emparcelamento de cinco lotes (001, 002, 008, 009, 010) e, em simultâneo, de uma recuperação das fachadas segundo a composição original do alçado do quarteirão (SRU Porto Vivo, 2008:39).

### 2.2.7. Parcelamento, Infra-estruturação e Edificação

Executar as três componentes materiais do tecido urbano numa única operação, mesmo que esta inclua vários processos jurídico-administrativos, é o tipo de acção que exige promoção pública, um promotor privado com grande capacidade técnica, financeira e organizacional ou, em alternativa, a realização de uma parceria público-privada. Apesar de ser exigente do ponto de vista financeiro, é uma operação utilizada com frequência (para executar projectos de grande escala, *resorts* turísticos, áreas comerciais), podendo dividir-se em dois tipos principais:

- **Empreendimento unitário em condomínio**, frequentemente promovido por agentes privados. Os casos mais comuns deste tipo de empreendimento são os condomínios residenciais e os aldeamentos, de uso turístico ou também residencial. Em ambos os casos, a infra-estrutura distingue-se por ser de utilização privada e colectiva.
- **Empreendimento unitário associando loteamento e edificação**, podem ser realizadas por também por promoção privada, ou público-privada, como por exemplo no caso do projecto “*Puerta Guadalajara*” (México). Rivas (2009) descreve este projecto como um empreendimento unitário de parcelamento, edificação e infra-estruturação, em solo público. Em troca da cedência de solo, a empresa privada executou um conjunto de equipamentos e espaços públicos de grande importância para a cidade. Há também casos de empreendimentos realizados por promoção pública directa. Em Portugal há o exemplo de algumas intervenções do Programa Polis (parceria entre câmaras municipais e Ministério

<sup>19</sup> Adopta-se o conceito constante do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio: processo de transformação do solo urbanizado (...) com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas (...) que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

do Ambiente), que em alguns casos correspondem a operações unitárias de parcelamento, edificação e infra-estruturação. Todavia, são ações de natureza cirúrgica, com objectivos consensuais e executadas a curto prazo.

### 2.3. Tipologia de Operações Urbanísticas

Na maioria dos casos, a análise realizada a partir de cada uma das operações urbanísticas consideradas evidencia a existência de subtipos de operações urbanísticas. Por exemplo, partindo do “parcelamento urbano autónomo” identificaram-se três subtipos de operações que decorrem do seu nível de legalidade; no caso da “infra-estruturação autónoma” os subtipos foram definidos em função da escala de abrangência da operação; já a “edificação autónoma” foi dividida segundo o tipo de parcela em que se localiza.

O reconhecimento destes subtipos é indispensável, desde logo para identificar os vários agentes que intervêm nas operações urbanísticas e, paralelamente, para abordar temas como a distribuição de benefícios e encargos ou os mecanismos de perequação (o que se fará adiante). Assim, assume-se nesta investigação, a tipologia de operações que consta da Tabela 2.

**Tabela 2 – Tipologia de Operações Urbanísticas**

Referencial de partida	Operações Urbanísticas (subtipos)
Parcelamento urbano autónomo	Parcelamento urbano formal
	Parcelamento urbano clandestino
	Falso parcelamento rural
Infra-estruturação autónoma	Infra-estruturação autónoma de escala supra-local
	Infra-estruturação autónoma de escala local
Edificação autónoma	Edificação em parcela urbana infra-estruturada
	Edificação em parcela rural
Edificação associada a infra-estruturação	Edificação associada a reforço da rede de infra-estruturas
Parcelamento associado a edificação	Edificação e destaque de uma parcela
	Reestruturação cadastral e edificatória
Parcelamento associado a infra-estruturação	Loteamento urbano
Parcelamento, infra-estruturação e edificação	Empreendimento unitário em condomínio
	Empreendimento unitário associando loteamento e edificação

### 2.4. Agentes Urbanísticos

Os agentes que intervêm nas operações urbanísticas são múltiplos e têm modos de actuação distintos que decorrem da sua natureza e das suas motivações particulares. Para os identificar conjugam-se duas abordagens complementares: por um lado parte-se das referências teóricas sobre o tema (Campos, 1993; Pardal, Correia, *et al.*, 1993; Correia, 2002; Carvalho, 2003a) por outro lado analisa-se a tipologia de operações urbanísticas assumida, à luz dessas referências teóricas.

### 2.4.1. Referências Teóricas sobre Agentes Urbanísticos

Até há pouco tempo, Portugal não possuía qualquer legislação específica sobre a responsabilidade dos agentes urbanísticos<sup>20</sup>, facto que pode ter tido consequências negativas ao nível da gestão urbanística. Segundo publicação do CEDOUA, FDUC, *et al.*, (2005:14) *“a ausência de regras claras e transparentes quanto à imputação de responsabilidades aos vários intervenientes no processo urbanístico (...) não permite garantir a eficácia do processo e prejudica, muitas vezes, a própria eficácia prática das acções de fiscalização desencadeadas pelos municípios”*.

Em Espanha, a Lei Geral de Ordenação da Edificação (*Ley 38/1999 de 5 de noviembre*) define, desde há 10 anos, o papel e os deveres dos vários intervenientes em operações de edificação, não só dos envolvidos na elaboração de projectos e fiscalização de obras, mas também de proprietários, promotores e construtores. De entre os quais se salienta o papel do promotor, definido no artigo 9º como: *“a pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que individual ou colectivamente, decide, impulsiona, programa e financia, com recursos próprios ou de outrem, as obras de edificação, para sua posterior alienação, entrega ou cedência a terceiros”*. Tal definição admite que para além do promotor que decide e impulsiona, pode existir um outro interveniente, uma instituição financeira ou um investidor, que condiciona a actuação do promotor e cujos recursos financiam total ou parcialmente a operação. Nos artigos seguintes do diploma descreve-se um conjunto de outros agentes aos quais o promotor recorre, entre eles o projectista e o construtor (cuja função é executar materialmente a obra, com meios próprios ou recorrendo a terceiros). Segundo Prata (2008:3), este tipo de explicitação legal permite padronizar comportamentos e, com isso, simplificar e racionalizar o funcionamento do mercado imobiliário.

Em Portugal, face à ausência de uma identificação consensual dos agentes urbanísticos, tem havido um esforço por parte de diversos autores no sentido de os caracterizar através da observação do seu comportamento. Campos (1993:38), no estudo que realizou sobre licenciamento municipal e negociação urbanística, começa por dividir os agentes segundo a sua natureza:

- **Particulares** – cuja acção está sujeita à autorização da Administração Pública. Promovem operações com uma de três motivações: para habitar, produzir e/ou alugar/vender.
- **Municípios** – entidades públicas que podem intervir de quatro formas distintas: planeando, regulamentando, licenciando ou promovendo operações urbanísticas.
- **Administração Central** – sublinha-se a sua importância como promotora de infra-estruturas e equipamentos de escala sub-regional, regional e nacional.
- **Concessionários e operadores de serviços públicos** – empresas de capital público que prestam serviços à comunidade numa lógica empresarial, como a EDP ou a EPAL.

O mesmo autor identifica também as diferentes funções que os agentes podem assumir no âmbito de operações urbanísticas (Campos, 1993:71-73):

- **Promotor** – *“pessoa individual ou colectiva que dá origem ao processo do empreendimento e lidera o processo de decisão que é inerente ao seu desenvolvimento”*.
- **Construtor** – pode corresponder a um empreiteiro-geral (responsável pela execução da obra), ou a um sub-empreiteiro (empresa contratada pelo empreiteiro-geral para realizar trabalhos específicos). Sublinha-se que o construtor coincide frequentemente com o promotor, designando-se promotor-construtor.
- **Projectista** – indivíduo ou equipa que realiza o projecto, pode ser independente ou fazer parte da entidade promotora.
- **Responsável pela comercialização** – o seu objectivo é colocar o produto da operação urbanística no mercado, por vezes é o próprio promotor.

<sup>20</sup> A Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho, veio, enfim, estabelecer a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projectos, pela fiscalização e direcção de obra e os deveres que lhes são aplicáveis.



- **Utilizador final** – morador ou utente do produto da operação, em alguns casos pode também ser o próprio promotor, designando-se promotor-utilizador.
- **Entidades financiadoras e seguradoras** – bancos e outras instituições independentes que asseguram o financiamento da operação e de danos que dela resultem.
- **Entidades administrativas, fiscalizadoras e certificadoras** – também independentes, autorizam, controlam e garantem a qualidade do produto da operação urbanística.

Carvalho (2003a:435) aborda os agentes na perspectiva do financiamento da infra-estrutura e nesse âmbito opta por considerar quatro figuras: o contribuinte, o proprietário, o promotor e o utilizador. O primeiro é genérico, transversal a todos os restantes, e embora possa ser relevante para o financiamento da infra-estrutura, não se encontra associado à promoção de operações urbanísticas. O autor introduz também a noção de **proprietário imobiliário** e desdobra a figura do promotor em: **promotor-urbanizador** e **promotor-construtor**. Os dois distinguem-se pela função que desempenham e pelos encargos que geralmente suportam (o primeiro é aquele que parcela e infra-estrutura, o segundo o que constrói o edifício).

Por outro lado, Pardal, Correia *et al.* (1993:108) sugerem cinco figuras de agente: o proprietário-inicial, o proprietário-intermédio, o promotor, o intermediário e a Administração pública. Os autores introduzem o conceito de intermediário e a distinção entre proprietário-inicial e proprietário-intermédio. A figura de **intermediário** designa agentes com grande conhecimento acerca do funcionamento do mercado imobiliário e cuja acção consiste em promover o encontro entre vendedores e compradores. O **Proprietário-inicial** é aquele que detém terrenos e/ou edifícios e cuja tendência é vender o imóvel a outro agente (proprietário intermédio, promotor ou intermediário), devido à grande valorização que a sua propriedade adquire para outros fins. É o que acontece por exemplo a proprietários de terrenos agrícolas em espaços urbanizáveis, para os quais se torna muito rentável deixar de cultivar e vender o terreno para fins urbanos. O **proprietário-intermédio** caracteriza-se por adquirir solo com objectivos de entesouramento, retém os terrenos (eventualmente parcela e/ou infra-estrutura) e vende a um promotor numa altura de maior procura, a sua principal função é “operar a transferência de parcelas de solo não urbano (mas urbanizável) para os segmentos de mercado onde se encontra a procura de promotores”.

Em síntese, as referências teóricas analisadas permitem construir um quadro de relações entre agentes urbanísticos que se traduz essencialmente no esquema representado na Figura 10.

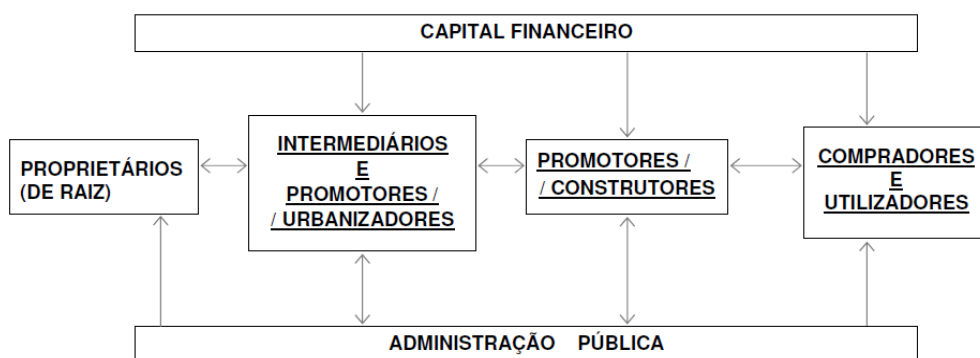


Figura 10 – Esquema de relações entre agentes urbanísticos. Fonte: Carvalho (2008)

A partir deste esquema é possível sistematizar as principais funções exercidas pelos agentes e explicar as relações que esses agentes tendencialmente estabelecem entre si. Assim, em seguida apresenta-se o referencial que será adoptado ao longo da dissertação:

- Na origem das operações urbanísticas existe sempre um **proprietário-inicial (ou de raiz)**, de natureza imobilista, que eventualmente pode decidir vender o seu terreno a terceiros.

- Um dos possíveis compradores deste terreno é o **intermediário**, que geralmente o retém, aguardando a sua valorização.
- O promotor/investidor, a que se chamará apenas **promotor**, é o agente que compra o terreno ao intermediário (ou directamente ao proprietário-inicial), com o objectivo de aí impulsionar e financiar uma operação urbanística. O promotor é a figura central deste estudo, pois é sobretudo da sua actuação que decorre a execução.
- O promotor pode ser: **promotor de parcelamento**, **promotor de infra-estruturas** ou **promotor de edificação**, assumindo, por vezes, funções combinadas como no caso do promotor de urbanização (que realiza parcelamento e infra-estruturação).
- O promotor recorre geralmente a agentes com funções específicas, normalmente ao **projectista**, ao **construtor** e ao **vendedor do produto**. Sublinha-se que estas funções podem ser contratadas ou, em alternativa, pode ser o próprio promotor a desempenhá-las.
- Após a sua finalização, o produto da operação é utilizado pelo promotor, vendido ou cedido a terceiros. Nesta fase há duas figuras que importa distinguir: o **comprador do produto** e o **utilizador final** (que pode ser o comprador ou alguém a quem o produto é cedido ou arrendado).
- Paralelamente há um controlo por parte da **Administração Pública** através do licenciamento das operações, para assegurar que estas respeitam os requisitos legais.
- Em alguns casos os agentes, designadamente o promotor, recorrem ao financiamento de **instituições financeiras** para realizar as operações urbanísticas.

Listadas as funções, sublinha-se que no âmbito de uma operação, um agente pode desempenhar uma única função ou assumir funções combinadas, como por exemplo promotor-construtor, promotor-utilizador ou proprietário-promotor.

Independentemente da função assumida, todos os agentes urbanísticos podem ser de natureza particular, pública (Município ou Administração Central) ou público-privada.

De notar que o esquema de relações entre agentes (representado na Figura 10) expressa uma situação padrão, pelo que, nem sempre as operações urbanísticas integram todos os agentes e etapas que nele figuram.

## 2.5. Síntese – Operações versus Agentes Urbanísticos

A análise das referências teóricas permitiu identificar uma multiplicidade de agentes, mas também concluir que nem todos são igualmente relevantes para este estudo. À partida é dada maior importância aos agentes que determinam a execução da operação (proprietário, promotor, comprador, utilizador), considerando-se secundários os intermediários e os agentes de apoio técnico (projectistas, construtores e vendedores do produto). Apesar desta distinção, todos os agentes que constam do anterior referencial são analisados à luz das várias operações urbanísticas assumidas. Convém referir que, dada a escassez de referências teóricas que relacionem tipos de operações com agentes urbanísticos, este exercício baseia-se sobretudo em conhecimento empírico e em conversas com especialistas e técnicos com reconhecido saber na matéria.

O objectivo da análise é avaliar a relevância da intervenção dos agentes e determinar qual a ordem pela qual actuam em cada operação. Para tal realizam-se, em simultâneo, dois tipos de análise (conforme Tabela 3):

- Uma ordenação sequencial da actuação dos agentes que consiste em definir a fase onde se inicia a intervenção de cada um (análise representada através de numeração).
- Uma avaliação da indispensabilidade das funções dos agentes em cada uma das operações, classificando-os em uma de duas categorias: “função obrigatória” (que intervém sempre na operação) e “função eventual” (que também pode intervir, não sendo essencial à realização da operação urbanística).



**Tabela 3 – Agentes em cada Operação Urbanística**

Operações Urbanísticas	Agentes Urbanísticos (funções)											
	Proprietário-inicial	Intermediário	Promotor de parcelamento	Promotor de infra-estruturas	Promotor de edifícios	Projectista	Instituições financeiras	Administração Pública	Construtor	Vendedor do produto	Comprador do produto	Utilizador final
Parcelamento urbano clandestino	1º	2º	3º	-	-	-	-	-	-	3º	4º	-
Falso parcelamento rural	1º	2º	3º	-	-	-	-	4º	-	5º	6º	-
Parcelamento urbano formal	1º	2º	3º	-	-	4º	4º	4º	-	5º	6º	-
Loteamento urbano	1º	2º	3º	3º	-	4º	4º	4º	5º	6º	7º	-
Infra-estruturação autónoma supra-local	1º	-	-	2º	-	3º	3º	3º	4º	-	-	5º
Infra local autónoma local	1º	-	-	2º	-	3º	-	3º	4º	-	-	5º
Edificação autónoma em parcela urbana infra-estruturada	1º	2º	-	-	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º
Edificação em parcela agrícola	1º	2º	-	-	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º
Edificação associada ao reforço da rede de infra-estruturas	1º	2º	-	-	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º
Reestruturação cadastral e edificatória	1º	-	-	-	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º
Edificação e destaque de uma parcela	1º	-	-	-	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º
Empreendimento unitário em condomínio	1º	2º	3º	3º	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º
Empreendimento unitário associando loteamento e edificação	1º	2º	3º	3º	3º	4º	4º	4º	5º	6º	7º	8º

**Legenda:**

1º Agente obrigatório  
(intervém sempre na operação)

1º Agente eventual  
(pode intervir, mas não tem uma função essencial à realização da operação urbanística)

Esta dupla análise permitiu perceber o papel dos agentes nas operações e identificar as fases que as compõem. A Tabela 3 é já resultado dessa análise e sintetiza as conclusões finais a que se chegou. O modo como estão ordenadas as operações e os agentes reflecte as semelhanças encontradas, em concreto:

- Na coluna da esquerda apresenta-se a tipologia de operações urbanísticas agrupadas por semelhança, quanto ao faseamento e aos agentes intervenientes, resultando em cinco grupos:
  - **Parcelamento urbano clandestino e falso parcelamento rural**; operações desenvolvidas por um promotor-urbanizador e que regra geral não carecem de projectista nem construtor.
  - **Parcelamento formal autónomo/loteamento urbano**; operações muito semelhantes, diferindo apenas na presença do agente construtor, que no caso do loteamento urbano é necessário para realizar obras de infra-estruturação.
  - **Infra-estruturação autónoma** (local e supra-local); considerou-se que à escala supra-local a dimensão do investimento pode ser muito elevada, obrigando o promotor a recorrer às instituições financeiras.
  - **Edificação**; com pequenas diferenças, todas as operações que envolvem edificação seguem o mesmo faseamento e envolvem o mesmo tipo de agentes (exceptuando a edificação no âmbito de empreendimentos unitários).
  - **Empreendimentos unitários**; iguais do ponto de vista dos agentes e do seu faseamento, com a diferença que no empreendimento de tipo condominial o produto tende a ser vendido directamente ao utilizador final.
- Na linha de topo apresentam-se onze tipos de agentes, agrupados em função do modo como participam nas operações e pelo facto de surgirem sistematicamente associados, resultando em seis grupos:
  - Um primeiro grupo que integra o proprietário-inicial e o intermediário, um dos dois detém o terreno antes do início da operação.
  - O grupo dos promotores, presente em todas as operações, por vezes associado à urbanização, outras à edificação e, em empreendimentos unitários, a ambas.
  - Um grupo que integra o projectista, as instituições financeiras e a Administração, pois surgem sempre agregados na terceira ou quarta fase das operações, após a compra do terreno. São três funções indissociáveis que ocorrem antes da etapa da obra pois sem o projecto não pode ser pedido um financiamento ou o licenciamento da operação.
  - O construtor e o vendedor do produto, secundários para este estudo, intervêm em etapas distintas dos restantes agentes, pelo que surgem ambos isoladamente.
  - Por fim, considera-se um grupo que agrega o comprador e o utilizador final, os dois agentes que, no mercado imobiliário, representam o lado da procura.

Em síntese: as componentes materiais do tecido urbano executam-se, de forma autónoma ou em conjunto, através de treze tipos possíveis de operações urbanísticas (legais e ilegais) que podem agrupar-se, por semelhanças de conteúdo, em cinco grupos de operações. A cada um deles corresponde uma actuação-padrão de determinados agentes urbanísticos, alguns determinantes para a execução da operação, outros ocupando um papel secundário.

Conhecidas as operações através das quais a execução urbanística ocorre, e os intervenientes que geralmente actuam nessas operações, está reunida a informação necessária para desenvolver uma tipologia de processos de execução urbanística, objectivo principal deste primeiro Capítulo.

### 3. PROCESSOS DE EXECUÇÃO URBANÍSTICA

#### 3.1. Conceito

A análise desenvolvida até este ponto evidencia que os tecidos urbanos (descritos no ponto 1.2 do Capítulo I) não se materializam de uma só vez, a sua morfologia é resultado de diversas operações urbanísticas que ocorrem ao longo do tempo e nas quais participam agentes distintos. Com efeito, o tempo é o factor chave do conceito de processo de execução urbanística. Na literatura sobre morfologia urbana (Solà-Morales, 1997; Silva, 1998; Panerai e Mangin, 1999), a maioria dos autores destaca a importância do tempo para a configuração física da cidade. Panerai e Mangin (1999:11), por exemplo, defendem que o tempo é a grande força construtora e transformadora das cidades.

Solà-Morales (1997:19), autor de referência neste domínio, define o processo de construção da cidade como uma sequência de distintas acções, combinadas temporal e espacialmente das mais variadas formas: *“a construção da cidade é parcelamento + urbanização + edificação. Porém estas três operações não são actos simultâneos nem encadeados sempre da mesma maneira. É, pelo contrário, das suas múltiplas formas de combinação no tempo e no espaço que se origina a riqueza morfológica”*.

Assim, para além de assíncronas, as operações urbanísticas podem ser descontínuas no espaço. Muitas vezes a execução de operações espacialmente avulsas produz, numa primeira fase, um tipo de ocupação pontualizada e desconexa que pode ser da mais diversa natureza: edificações autónomas, loteamentos habitacionais, troços viários incompletos, entre outros. Todavia, com o tempo vão-se justapondo no território novas operações que produzem diferentes componentes materiais que tendem a relacionar-se com os elementos físicos pré-existentes. Este fenómeno, a partir do qual se produzem os tecidos urbanos, equivale à noção de processo de execução urbanística.

Neste quadro, o conceito de “processo de execução urbanística” corresponde à configuração de tecidos urbanos através da justaposição espacial e temporal de sucessivas operações urbanísticas até à fase de consolidação do tecido e, em alguns casos, após essa consolidação<sup>21</sup>.

Uma das questões essenciais a considerar no estudo dos processos de execução urbanística, é a abrangência fundiária de cada uma das operações que os compõem. Um processo pode consistir num somatório de pequenas operações submetidas ao limite de uma propriedade ou, no outro extremo, a uma grande operação que abrange apenas uma propriedade ou vários terrenos de diversos proprietários.

Relacionando operações urbanísticas, abrangência fundiária e processos, é possível reconhecer que:

- Uma simples edificação isolada não forma só por si tecido urbano, logo, não corresponde a um processo, mas a execução de numerosas edificações autónomas, articuladas num território limitado já pode conduzir à formação de um tecido urbano.
- A execução de um loteamento de grande dimensão determina invariavelmente a ocorrência de um processo, porque dele resultam lotes onde, mais tarde, hão-de realizar-se edificações.

O que significa que, considerando as diversas abrangências e contributos das operações para os processos de execução urbanística, podem distinguir-se três situações distintas:

- **Operações determinantes** (que isoladamente determinam processos de execução, sobretudo devido à sua abrangência fundiária alargada):
  - “Grandes” parcelamentos urbanos clandestinos e “grandes” falsos parcelamentos rurais – ambos são determinantes do processo, porque geram dinâmicas de edificação e, eventualmente, posteriores acções de infra-estruturação.

<sup>21</sup> Autores como Silva (1998) sublinham que o tecido urbano nunca fica definitivamente fechado, está em permanente mutação, podendo reciclar-se através de sucessivas operações urbanísticas que se sobrepõem. Assim, é de notar que em alguns casos, podem ocorrer processos após a consolidação inicial do tecido urbano.

- “Grandes” loteamentos urbanos – produzem infra-estruturas de escala local e lotes que, posteriormente, são edificados. Ao definirem um traçado urbano de grande extensão e as regras de ocupação dos lotes, determinam definitivamente todo o processo de execução urbanística.
  - Infra-estruturação local autónoma (ou supra-local quando cumpre as funções de escala local) – é a operação com maior capacidade de originar processos de execução urbanística, sem os determinar exactamente. Por exemplo, ao criar-se um arruamento beneficiam-se os terrenos marginais, proporcionando-lhes melhor acesso e, eventualmente, melhores serviços técnicos, o que potencia o desenvolvimento de processos. Contudo, o modo e a ordem como são executadas as restantes operações (parcelamento e edificação) ficam em aberto.
  - “Grandes” empreendimentos unitários – executam em simultâneo as três componentes materiais do tecido urbano. Quando realizados numa extensão territorial alargada constituem, só por si, tecido urbano.
- **Operações complementares** (pequenas, naturalmente avulsas e complementares das primeiras):
- “Pequenos” parcelamentos urbanos clandestinos e “pequenos” falsos parcelamentos rurais – produzem um reduzido número de parcelas não infra-estruturadas, pelo que não têm capacidade para gerar dinâmicas de edificação significativas que imponham, depois, a infra-estruturação.
  - Parcelamento formal autónomo – pressupõe infra-estrutura prévia, logo ocorre geralmente em faixas de terreno adjacentes aos arruamentos, razão pela qual, regra geral, corresponde a uma operação de dimensão reduzida que complementa a infra-estruturação local autónoma.
  - “Pequenos” loteamentos urbanos – mesmo originando lotes e infra-estruturas não chegam para originar processos, nem são determinantes na formação de tecidos urbanos devido à sua abrangência fundiária limitada.
  - Infra-estruturação local autónoma complementar – como no caso da execução da rede de gás, ou da melhoria das condições do espaço público através da introdução de mobiliário urbano ou arborização. Esta operação pode ser somada a qualquer operação determinante, em particular aos parcelamentos clandestinos, nos quais se verifica a ausência de infra-estruturação.
  - Operações de edificação – quando legais, geralmente sucedem numa fase posterior à infra-estruturação, ao parcelamento, ou a ambos, pelo que se consideram operações de natureza complementar. Todavia (embora actualmente seja incomum em Portugal), admite-se que possam ocorrer fenómenos de edificação clandestina em pequenos núcleos, conduzindo à necessidade de infra-estruturação, sobretudo em territórios cujo cadastro é composto por propriedades de pequena dimensão e podendo gerar um processo.
  - “Pequenos” empreendimentos unitários – à semelhança dos pequenos loteamentos urbanos não têm dimensão suficiente para formar tecido.
- **Outras Operações** (que ocorrem no âmbito da renovação de tecidos urbanos):
- Reestruturação cadastral e edificatória – sucede geralmente em áreas urbanas consolidadas pois corresponde à alteração de tecidos urbanos já formados.

De notar que o que distingue as operações capazes de determinar processos de execução urbanística das restantes, é o facto de serem “grandes” (exceptuando a infra-estruturação autónoma). Como tal, é necessário encontrar dimensões de referência que permitam fixar o que se são “pequenas” e “grandes” operações, sabendo-se, à partida, que as grandes são aquelas capazes de formar tecido urbano.

Para tal, recorreu-se a um exercício empírico integrado no Projecto de Investigação “Custos e Benefícios, à escala local, de uma Ocupação Dispersa”<sup>22</sup>, no âmbito do qual foi criado o conceito de “Pedaço

<sup>22</sup> Projecto PTDC/AUR/64086/2006, financiado pela FCT e desenvolvido em parceria pelas universidades de Aveiro, Évora e DGOTDU.

Urbano” (ver Figura 11), que designa uma área de tecido urbano homogêneo. Este conceito não possui uma dimensão pré-definida, mas analisando a sua aplicação prática nas cidades de Aveiro, Ílhavo e Évora é possível encontrar situações concretas que poderão ser utilizadas como referência nesta investigação.



Figura 11 – Bairro do Griné (2,5ha) em Aveiro e Bairro de Sto António (3,7ha) em Évora

Na Tabela 4 apresenta-se uma divisão dos Pedços Urbanos identificados por intervalos de abrangência fundiária. Os intervalos foram definidos em função das dimensões mais representativas.

**Tabela 4 – Abrangência Fundiária de “Pedços Urbanos”**

Abrangência	Ocorrência		Exemplos de “Pedços Urbanos”
	Évora	Aveiro-Ílhavo	
0,8 – 5ha	37%	39%	Évora – Bairro 25 de Abril, Torralva, Pites, Baluarte, 3 Bicos Aveiro/Ílhavo – Bairro da Misericórdia, Griné, Alboi, Bairro do Museu
5 – 20ha	34%	31%	Évora – Nogueiras, Chafariz del Rei, Cruz da Picada Aveiro/Ílhavo – Carramona, Sá Barrocas, Forca, Bairro de Santiago
20 – 35ha	13%	9%	Évora – Vista Alegre, Torregela, Zona de Urbanização nº1 Aveiro/Ílhavo – Bairro da Vista Alegre, Ermida
35 – 50ha	6%	6%	Évora – Malagueira, Bairro dos Canaviais Aveiro/Ílhavo – Gafanha da Boavista, Lagoa, Cale da Vila
>50ha	10%	15%	Évora – Espinheiro, Louredo, Sto. Antonico Aveiro/Ílhavo – Mataduchos, Oliveirinha, Sra. da Nazaré

Tal análise permite concluir que cerca de 70% das áreas morfologicamente homogêneas (tecidos urbanos) identificadas nas cidades de Évora, Aveiro e Ílhavo têm uma dimensão entre 0,8 e 20ha. Todavia, admite-se que estes valores podem decorrer da especificidade dos casos de estudo (duas cidades médias portuguesas) e que a mesma análise, se aplicada a outro tipo de cidades, poderia resultar em Pedços de maior ou menor dimensão. Esta constatação não invalida que os dados constantes da Tabela 4 possam ser usados para encontrar, tal como se pretende, a dimensão mínima do tecido urbano, tomando mais precisa a expressão “grande/pequena operação urbanística”.

Assim, sendo certo que é possível identificar tecidos urbanos com menos de 1ha, deve sublinhar-se que é sobretudo em torno dos 2,5ha que se situam a maior parte dos pedços de menor dimensão. Como tal, assume-se que uma grande operação urbanística tem uma dimensão mínima de 2,5ha. Este pressuposto deverá, naturalmente, ser validado em investigações posteriores, caso se revele necessário.

### 3.2. Tipologia de Processos de Execução Urbanística

O conhecimento adquirido sobre o conceito de processo de execução urbanística, as operações que o compõem e os possíveis agentes que nele participam, permite agora definir uma tipologia de processos.

Sabendo-se que um processo de execução urbanística é composto por operações que ocorrem numa determinada sequência, adopta-se uma abordagem utilizada por autores como Solà-Morales (1997), Navarro e Vilanova (1996) ou Silva (1998), que consiste em sistematizar as prováveis sequências temporais em que ocorrem as operações urbanísticas. Para o fazer parte-se das operações determinantes (identificadas no ponto anterior) e do seu confronto com as operações complementares. A Tabela 5 apresenta o resultado deste confronto.

**Tabela 5 – Sequências Temporais de Operações Urbanísticas**

Operações determinantes (1º)	Operações complementares						
	Pequenos parcelamentos urbanos clandestinos	Pequenos falsos parcelamentos rurais	Parcelamentos formais autónomos	Pequenos loteamentos urbanos	Infra-estruturação local autónoma complementar	Edificações	Pequenos empreendimentos unitários
Grande parcelamento urbano clandestino	-	-	-	-	3º	2º	-
Grande falso parcelamento rural	-	-	-	-	3º	2º	-
Grande loteamento urbano (parcelamento e infra-estruturação)	-	-	-	-	-	2º	-
Infra-estruturação local autónoma	-	-	2º	2º	3º	2º	2º
Grande empreendimento unitário	-	-	-	-	-	-	-

**Legenda:**

2º	Segunda etapa do processo de execução
3º	Terceira etapa do processo de execução

Para sistematizar a sequência temporal pela qual ocorrem os processos, considerou-se que a primeira etapa corresponde sempre à execução da operação determinante.

A análise presente na Tabela 5 evidencia a existência de quatro principais tipos de processos de execução urbanística:

- 1. Processo iniciado por parcelamento** – grande parcelamento autónomo seguido de numerosas operações de edificação que, quando em número representativo, podem exigir infra-estruturação da área parcelada. De notar que este tipo de processos podem ser desencadeados por duas operações distintas: o parcelamento clandestino ou o falso parcelamento rural; ambas são sucedidas pelas mesmas operações complementares e seguem uma sequência temporal idêntica, determinando por isso um só tipo de processo.
- 2. Processo iniciado por parcelamento e infra-estruturação** – grande loteamento urbano, seguido de operações de edificação lote a lote. Pode abranger terrenos de diversos proprietários como ocorreu no

Plano do Ensanche de Barcelona (Solà-Morales, 1997:20), ou no Plano de Ressano Garcia para as Avenidas Novas de Lisboa (Rodrigues, 2000). Todavia, actualmente, ocorre com maior frequência em grandes parcelas de um único proprietário.

3. **Somatório de Pequenas Operações referenciadas a infra-estrutura pública** – infra-estruturação local autónoma sucedida por um somatório de pequenas operações urbanísticas (do mesmo tipo ou diversificadas), como parcelamentos legais, loteamentos urbanos e/ou edificações que, numa fase posterior, podem exigir reforço da infra-estrutura pública que motivou o seu aparecimento.
4. **Grande empreendimento unitário** – processo de execução que ocorre num único momento temporal, produzindo tecido urbano através de uma grande operação urbanística unitária, de parcelamento, infra-estruturação e edificação.

Para ilustrar estes quatro tipos de processos de execução, foram seleccionados exemplos concretos que em seguida se descrevem. Sempre que possível, escolheram-se casos existentes nos municípios de Ílhavo e Aveiro, por questões de proximidade geográfica ao território em causa e às entidades responsáveis pela sua gestão urbanística. Assim, a informação que se segue foi obtida através de entrevista a técnicos municipais “conhecedores” dos casos seleccionados.

### 3.2.1. Processo Iniciado por Parcelamento

Encontrar exemplos de processos iniciados por um “grande parcelamento autónomo” em Aveiro ou Ílhavo é uma tarefa quase impossível. A estrutura de propriedade do território, muito repartida, torna geralmente desnecessário o parcelamento para edificação.

Face a esta realidade, recorreu-se a exemplos da cidade de Évora para ilustrar alguns processos de execução urbanística iniciados por parcelamento. Escolheram-se dois: um caso iniciado por parcelamento clandestino e um caso iniciado por falso parcelamento rural.



Figura 12 – Bairro da Casinha (Évora) | Figura 13 – Quintinhas da Sra. da Saúde (Évora)  
Fonte: Google maps

O **Bairro da Casinha** nasceu na década de 70, fruto do parcelamento clandestino de uma grande propriedade rústica localizada na envolvente sul da cidade (a Herdade da Casinha). Este parcelamento surge como reacção natural à falta de lotes disponíveis dentro da cidade e/ou ao preço elevado a que eram vendidos.

As parcelas de terreno resultantes foram adquiridas por dois tipos de compradores: o que pretendia edificar para habitação própria; e o que pretendia investir em solo, aguardando a sua valorização.

Depois dos anos 70, o bairro foi devidamente infra-estruturado e, em consequência, densificado pela Câmara Municipal, através da definição de alinhamentos e materiais obrigatórios. O processo de execução resultou num tecido de arruamentos ortogonais, composto por lotes de 400m<sup>2</sup> e moradias de implantação isolada (como pode ver-se na Figura 12).



As “**Quintinhas**” da **Sra. da Saúde** decorrem de um fenómeno distinto. Surgem na década de 80 e correspondem a um parcelamento legal, realizado com base na unidade mínima de cultura admitida em terrenos de uso hortícola (5000m<sup>2</sup>). No entanto, na realidade, as parcelas resultantes da operação não foram utilizadas para fins agrícolas, mas sim vendidas pelo promotor do parcelamento a terceiros, destinando-se somente a habitação, permanente ou secundária.

Face à propagação deste fenómeno na envolvente da cidade e atendendo aos problemas que origina (grande necessidade de infra-estruturação e transportes, multiplicação de furos e poços e abandono da actividade agrícola), a Câmara Municipal desenvolveu mecanismos para impedir a sua ocorrência, pelo que, na cidade de Évora os falsos parcelamentos rurais são, em princípio, processos de execução concluídos.

### 3.2.2. Processo Iniciado por Parcelamento e Infra-estruturação

A **Urbanização “Villas da Ria”**, localizada na Quinta da Valenta (Ermida, Ílhavo), é um exemplo daquilo que será, futuramente, um processo de execução urbanística iniciado por parcelamento e infra-estruturação. Trata-se de um condomínio de habitação e turismo, contendo espaços privados de utilização colectiva, promovido por uma empresa privada.

Em 2003 foi finalizada a fase de loteamento urbano abrangendo cerca de 17ha. A edificação que se seguirá será executada de duas formas. A edificação unifamiliar será promovida por cada proprietário, à medida que os lotes forem sendo adquiridos; a sua construção será realizada pelo promotor da urbanização, obedecendo a um projecto de arquitectura já definido. Os equipamentos colectivos do condomínio serão igualmente construídos pelo promotor da urbanização, logo que parte da significativa da habitação esteja concluída.

Actualmente, este processo está em aberto, como pode ver-se na Figura 14, dependendo da eventual aquisição dos lotes para edificação, o que se não acontecer coloca em causa todo o processo.



Figura 14 – Urbanização “Villas da Ria” (Ílhavo) | Figura 15 – Zona Industrial da Mota (Ílhavo).  
Fonte: Bing maps <http://www.bing.com/>.

Outro exemplo deste tipo de processos de execução é a **Zona Industrial da Mota** (Gafanha da Encarnação, Ílhavo). Ao contrário do caso anterior, foi promovido pelo município, com o objectivo de fixar actividades empresariais e industriais no concelho de Ílhavo. Para tal, a Câmara Municipal aprovou, em 1992, o PP da Zona Industrial da Mota e, nesse quadro, promoveu o parcelamento e infra-estruturação de cerca de 50ha.

Os 80 novos lotes resultantes foram vendidos a preços reduzidos, a empresas geradoras de emprego, mediante a fixação de prazos máximos de edificação que, não sendo cumpridos, obrigariam à sua devolução.

Actualmente o processo de execução urbanística está fechado, todos os lotes foram edificados, estando prevista nova ampliação da Zona Industrial.



### 3.2.3. Somatório de Pequenas Operações referenciadas a Infra-estrutura Pública



Figura 16 – Estrada do Vilar/ Estrada de São Bernardo (Aveiro). Fonte: Bing maps <http://www.bing.com/>.

Encontram-se numerosos exemplos de processos de execução urbanística deste tipo nas áreas peri-urbanas concelhos de Aveiro e Ílhavo. De entre eles escolheu-se o caso da **Estrada do Vilar/ São Bernardo**, por se considerar suficientemente representativo da situação que se pretende exemplificar.

A Estrada do Vilar/ São Bernardo fez parte da Estrada Nacional 235 até à sua desclassificação, desempenhando um papel essencial na ligação de Aveiro às localidades de Oliveira do Bairro e Coimbra e ao Nó Sul da Auto-Estrada A1. Devido à sua localização privilegiada, esta via foi sendo progressivamente ocupada através de operações urbanísticas individualizadas e autónomas. Numa primeira fase, a ocupação consistiu na edificação de moradias unifamiliares à face da rua (algumas delas de génese ilegal). Posteriormente, passou a admitir-se a construção de edifícios colectivos de dois e três pisos, cuja implantação recuada permitiu integrar, em alguns troços, passeio e estacionamento automóvel. Pontualmente, esta ocupação, predominantemente habitacional, é interrompida por pequenas unidades fabris, edificações que albergam equipamentos, armazéns e comércio, e algumas propriedades que ainda conservam a actividade agrícola.

No caso particular de Aveiro, a dimensão e configuração das propriedades rurais – de frente estreita e extensa profundidade, dispostas perpendicularmente à via – permite que a edificação ocorra sem que haja necessidade de parcelar e infraestruturar os terrenos. Esta especificidade conduz a um tipo de povoamento particular, que se caracteriza pela linearidade edificatória e pela presença de extensos espaços agro-florestais nas traseiras dos edifícios.

O processo de execução urbanística que transformou a Estrada Nacional 235 no arruamento urbano Vilar/São Bernardo não está ainda fechado. Por um lado, restam frentes para edificar; por outro lado, a quantidade de edificações que actualmente se “penduram” nesta via começa a exigir melhorias ao nível das infra-estruturas e dos equipamentos colectivos.

### 3.2.4. Grande Empreendimento Unitário

A **Urbanização Camape**, localizada no centro da cidade de Ílhavo, correspondeu a uma operação simultânea de parcelamento, infra-estruturação e edificação. O empreendimento foi promovido por uma empresa construtora privada, proprietária do terreno.

Devido à sua localização central, a área da intervenção tinha já sido alvo de um estudo urbanístico, realizado pela Câmara Municipal para enquadrar eventuais pretensões particulares. Assim, a solução executada resultou da revisão do estudo urbanístico original, tendo em consideração as condições do promotor da operação e os requisitos impostos pela Câmara.

Do empreendimento resultaram edifícios de habitação a custos controlados, com comércio ao nível do piso térreo, e infra-estruturas (conforme Figura 17). Neste caso, as infra-estruturas realizadas pelo promotor foram somente a via de acesso à garagem comum do empreendimento e espaços verdes de utilização colectiva, onde o promotor não executou alguns dos elementos definidos em projecto (designadamente o parque infantil).



Figura 17 – Urbanização Camape (Ilhavo) | Figura 18 – Bairro de Santiago (Aveiro).  
Fonte: Bing maps <http://www.bing.com/>.

Um outro exemplo, menos recente, de um empreendimento unitário é o **Bairro de Santiago** (Aveiro), promovido e executado no final dos anos 70, pelo Fundo de Fomento da Habitação (extinto em 1982). Este empreendimento, de 7ha, teve como objectivo responder às carências de habitação social existentes no município.

Os edifícios resultantes da operação organizam-se em banda e o bairro integra, no seu centro, um amplo espaço verde público dotado de equipamentos desportivos (ao contrário do exemplo anterior).

Depois de concluída a construção dos edifícios e dos espaços colectivos, os fogos foram atribuídos pela Câmara Municipal, através de concurso. Actualmente trata-se de um bairro consolidado da cidade, cujo processo de execução urbanística está, em princípio, fechado.

É de notar que os quatro tipos de processos identificados correspondem à “constituição inicial de tecido urbano” e que, para além destes, podem ocorrer também “processos de transformação” que, para efeitos desta dissertação, se abreviam em:

- **Processos de reabilitação** – decorrem da execução operações urbanísticas de edificação autónoma em parcela urbana infra-estruturada (reconstruções, requalificações, conservações, entre outras possibilidades). Estes processos podem acontecer de duas formas distintas:
  - De forma assistemática, ou seja, através da execução individual, e geralmente casuística de operações.
  - De forma integrada, ou seja, no quadro de uma intervenção conjunta, e geralmente planeada.
- **Processos de renovação** – decorrem da execução de operações (de edificação, parcelamento ou infra-estruturação, isoladas ou em conjunto) numa zona urbana consolidada, correspondendo à sua “reciclagem”. Estes processos podem:
  - não alterar o tecido urbano pré-existente, consistindo, por exemplo numa melhoria das condições do espaço público (pavimentação, estacionamento...).
  - produzir alterações significativas no tecido urbano pré-existente, como no caso da reconversão de áreas urbanas obsoletas.

Em síntese, os tecidos urbanos formam-se ao longo do tempo, através da justaposição espacial e temporal de sucessivas operações urbanísticas, eventualmente executadas por diferentes agentes. Destas operações, há algumas, que pela sua dimensão alargada (igual ou superior a 2,5ha), determinam a constituição de tecido urbano; havendo outras que assumem um carácter secundário e complementar das primeiras.

A partir da articulação entre operações urbanísticas determinantes e complementares identificaram-se quatro tipos de processos de execução urbanística, cuja existência no território foi comprovada através de exemplos concretos. Complementamente reconheceu-se a existência de processos “de transformação”, através dos quais se reabilitam ou renovam os tecidos urbanos. Assume-se, pois, que a generalidade da execução urbanística ocorre por via de um destes processos. Espera-se que a análise de casos de estudo permita validar definitivamente os processos de execução identificados, e eventualmente acrescentar outros que só a observação exaustiva da realidade pode evidenciar.

Fechado este capítulo da dissertação, importa conhecer os instrumentos de planeamento e os instrumentos executórios que estão à disposição da Administração, para concretizar os processos de execução urbanística identificados.

## Capítulo II – Instrumentos de Ordenamento Urbanístico

### 1. VISÃO GLOBAL

O ordenamento do território desenvolve-se a várias escalas (nacional, regional ou municipal). Reconhecendo-o, importa sublinhar que o presente estudo se centra unicamente na escala municipal. Esta escolha reflecte o entendimento de que (pelo menos no caso português) é aos municípios que estão entregues as funções mais determinantes do domínio da execução urbanística e, por outro lado, revela também a necessidade de restringir a abrangência do objecto de estudo.

À escala municipal, a Administração tem quatro formas genéricas de intervir no ordenamento do território: planejar, regulamentar, licenciar ou promover (Campos, 1993:44). Para desempenhar estas funções, dispõe de um conjunto de instrumentos criados para o efeito, neste capítulo importa considerar sobretudo que:

- Para “planejar” e “regulamentar”, o instrumento privilegiado da Administração é o plano urbanístico (Navarro e Vilanova, 2006:67).
- Para “executar operações urbanísticas”, Navarro e Vilanova (2006:67) identificam instrumentos de tipo executório, definindo-os como “*pensados para tomar reais as previsões dos planos*”.

Com efeito, ao longo deste capítulo aprofundam-se questões associadas ao planeamento e à execução de operações urbanísticas, nomeadamente o modo como a Administração planeia a ocupação do território à escala local, questão que aqui se associa à realização de **planos urbanísticos**; e o modo como a Administração executa ou orienta a execução (de operações urbanísticas), o que se associa ao uso de **instrumentos executórios**.

Por fim estabelece-se uma correlação entre os processos identificados no Capítulo I e os instrumentos executórios aqui descritos.

### 2. PLANOS URBANÍSTICOS

O plano é “*a base fundamental de todo o ordenamento urbanístico*” (Alves Correia, 2001:240). Caracteriza-se, sobretudo, por visar um determinado fim: como planejar uma nova área de expansão urbana; renovar uma zona obsolescente da cidade; conservar um centro histórico; objectivos que reflectem, em princípio, a política específica de um município para o seu território<sup>23</sup>.

Segundo Pardal *et al.* (2000:2) o plano urbanístico é “*um meio de intervenção, mas é também um instrumento de comunicação e legitimação*” das acções e decisões da Administração junto dos restantes agentes urbanísticos que, através do plano, podem compreender as estratégias e objectivos da Administração relativamente ao território onde actuam.

A elaboração dos planos urbanísticos é da competência da Administração Pública, que, após a aprovação do documento, fica vinculada às decisões que este contém (Alves Correia, 2001:240). Como refere Pendall (2001:157), o plano urbanístico, sobretudo de escala municipal, é também um documento de compromisso entre a entidade que o elabora (neste caso o município) e os órgãos administrativos que hierarquicamente lhe são superiores, já que no plano são assumidas opções de ordenamento que devem concretizar as orientações definidas a escalas mais alargadas, como a regional ou a nacional.

Regra geral os planos urbanísticos obedecem a um princípio de tipicidade que assegura que a Administração só pode elaborar planos vinculativos de particulares que estejam previstos na lei, e só pode fazê-lo de “modo típico”, ou seja, em total conformidade com as disposições legais acerca da sua finalidade e conteúdo.

<sup>23</sup> Contrariando este pressuposto, Fernandes de Sá (2002:48) concluiu, num estudo onde se analisaram as razões de encomenda de planos urbanísticos de escala municipal em Portugal, através de inquérito a 43 municípios, que a encomenda de planos estava, regra geral, associada a pressões urbanísticas existentes, raramente procuravam servir objectivos de transformação urbana pré-estabelecidos pela Administração em função de um programa específico.

Por esta razão os planos urbanísticos podem diferir substancialmente de país para país, variando segundo o enquadramento legal que vigora em cada território (Sheid, 1996). Este princípio não invalida que a Administração possa elaborar, por exemplo, estudos urbanísticos “atípicos” para apoio ao licenciamento municipal. Mas estes estudos não são regulamentares e não vinculam os particulares.

Segundo Farthing (2001:225), mesmo a nível europeu, continuam a existir grandes diferenças entre planos de escala local. Estes variam em abrangência, forma, conteúdo e função. As maiores diferenças, de acordo com este autor, observam-se entre os planos do Reino Unido e os do resto da Europa, o que se justifica não só pela especificidade da sua história política e constitucional, mas também pelo “*contexto executório*” que enquadra a elaboração dos planos.

Os planos urbanísticos podem ser realizados a várias escalas (Carvalho, 2003a:354), abrangendo um território mais ou menos extenso (uma área metropolitana, um município, uma cidade, uma parte da cidade). Em Portugal, o RJGT define três âmbitos distintos: o nacional, o regional e o municipal e, para cada um deles, determina os tipos de planos que podem ser realizados. À escala municipal há a obrigatoriedade de elaborar um plano abrangendo toda a área do concelho, admitindo-se que sejam realizados outros planos, de escala inferior (1:10.000 a 1:2.000) abrangendo partes menores do município.

Para além da escala, os planos urbanísticos podem dividir-se em função da sua natureza, havendo uma forte relação entre ambas (escala e natureza). Um plano de escala nacional, que abrange um alargado conjunto de regiões com características muito distintas, contém, necessariamente, orientações mais genéricas e flexíveis, que possam adaptar-se a diferentes realidades. Por outro lado, um plano de menor abrangência territorial facilita a introdução de disposições mais rígidas, de natureza regulamentar.

Segundo alguns autores (Farthing:2001:225; Navarro e Vilanova, 2006:83; Carvalho, 2008; Alves Correia, 2001:257) os planos dividem-se pela sua natureza em:

- Planos orientadores – que estabelecem objectivos gerais e directivas básicas, não vinculativas, sobre procedimentos em matéria de ordenamento do território e urbanismo.
- Planos estratégicos – que conjugam diversas perspectivas (social, económica, físico-funcional), e que se caracterizam por definir as acções-chave indispensáveis para atingir um determinado objectivo. São sobretudo instrumentos de gestão de acções, realizados com a participação dos agentes.
- Planos regulamentadores – são compostos, total ou parcialmente, por um regulamento onde estão definidas regras de cumprimento obrigatório, nomeadamente sobre ocupação do solo. Os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), em Portugal, são um bom exemplo, uma vez aprovados tornam-se lei.
- Planos executórios – instrumentos operativos que se destinam a executar acções concretas para materializar opções de planeamento, incluindo a definição da sua programação e financiamento e a afectação de instrumentos jurídicos e técnicos a utilizar.

De notar que os planos podem integrar mais do que uma destas “vocações”, sendo estratégico-orientadores ou regulamentadores/executórios, entre outras combinações possíveis.

Devido à diversidade de planos urbanísticos, há alguma dificuldade em elaborar um conceito único de plano, suficientemente abrangente para integrar todas as suas vertentes (Alves Correia, 2001:244). Com efeito, nesta dissertação considera-se que o plano urbanístico é um documento onde estão expressos objectivos sobre ocupação do solo e, preferencialmente, métodos, etapas e técnicas a desenvolver ao longo do tempo, para atingir esses mesmos objectivos.

Para alcançar o fim a que se propõem, os planos podem adoptar diversas técnicas, utilizando-as separadamente ou de forma combinada. Segundo Alves Correia (2001:27) “*as técnicas urbanísticas não foram as mesmas ao longo dos tempos. O seu nascimento, desenvolvimento e progressiva complexidade caminharam lado a lado com a consolidação e o desenvolvimento da cidade*”. Estas técnicas acompanharam as



mudanças ideológicas ao nível social, da arquitectura e do urbanismo, bem como a evolução das tecnologias. Em seguida apresenta-se uma descrição detalhada das cinco principais técnicas de planeamento utilizadas:

- O **desenho** – técnica utilizada isoladamente até final do séc. XIX, consistindo na representação rigorosa da solução urbanística proposta.
- O **“zonamento (associado a regulamento)”** – que nasce com a difusão das ideias modernistas.
- A **“estrutura”** – que visa assegurar a manutenção ou criação das principais redes estruturantes existentes no território.
- O **“programa orientador”** – que surge como resposta à necessidade de flexibilizar os planos, deixando margem de abertura para a negociação entre agentes.

Por fim considera-se ainda a possibilidade de aplicação conjunta das várias técnicas que foram sendo utilizadas ao longo da História.

## 2.1. Desenho

O desenho, uma das primeiras técnicas usadas nos planos urbanísticos, baseia-se na fiel ilustração da solução final que se pretende implantar no território (Carvalho, 2008), pelo que é mais facilmente aplicável em áreas de dimensão limitada.

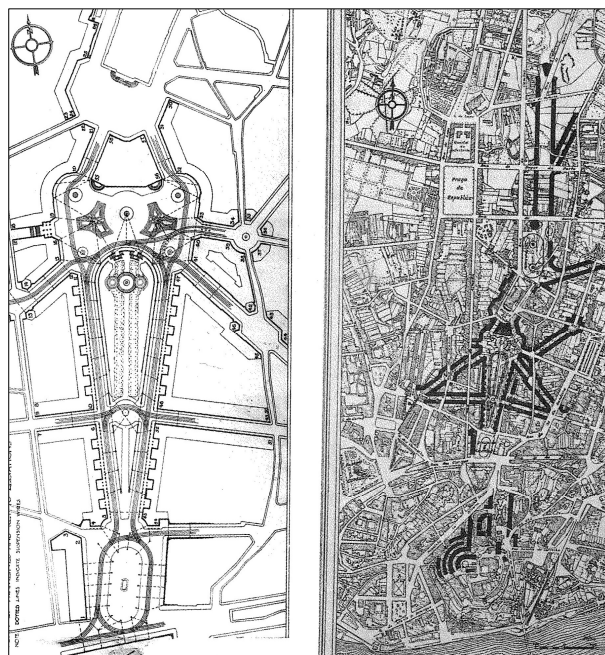
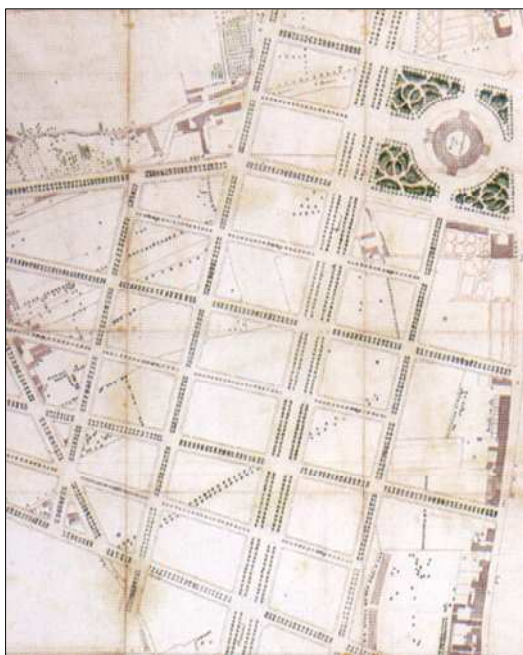


Figura 19 – Plano de Melhoramentos de Lisboa (Fonte: Lamas, 2000) | Figura 20 – Plano Geral para o Porto (Fonte: Lôbo, 1995:24)

Lamas (2000:231) justifica a ampla utilização do desenho em planos urbanísticos ao considerar que, numa primeira fase, “o urbanismo foi o alargar da arquitectura a novos conhecimentos”, o que se traduziu na transposição da prática do projecto de arquitectura para uma escala mais alargada, a do desenho urbano.

Mas a técnica do desenho que aqui se descreve pode aplicar-se de duas maneiras distintas:

- Apenas ao espaço público: traçado de arruamentos (definindo as suas características gerais através perfis transversais), praças e jardins, determinando também o alinhamento obrigatório das edificações. O Plano do *Ensanche* de Barcelona, ou o Plano de Melhoramentos de Lisboa (Lôbo, 1995:16), representado na Figura 19, são exemplos deste tipo de aplicação do desenho em planos urbanísticos. Alguns autores optam mesmo por distinguir esta técnica de todas as outras, chamando-lhe “*traçado*

*regulador*” (Campos, 1993:131; Carvalho, 2008). Para Campos (1992:10) a História ensina-nos que “os traçados reguladores irão subsistir muito para além da vida útil das construções”.

- A todos os elementos que compõem o plano: traçado dos arruamentos, divisão dos lotes, implantação dos edifícios, arborização e outros elementos de composição do espaço urbano, fachadas dos edifícios, soluções tipo de praça, entre outros. O Plano Geral para o Porto (1915) de Barry Parker, igualmente representado na Figura 20, é um bom exemplo deste tipo de utilização do desenho.

A execução dos planos desenhados foi realizada em toda a Europa por intervenção pública, através da utilização de fortes instrumentos, designadamente a expropriação por utilidade pública (à frente descrita). Ainda assim, o excessivo rigor das propostas desenhadas tornava estes planos demasiado rígidos e inflexíveis, dificultando a sua execução (Carvalho, 2004:80). Por esta razão, o desenho foi perdendo, ao longo do tempo, a excessiva pormenorização e exaustividade que o caracterizava. Actualmente continua a ser utilizado em grande parte dos planos, sobretudo nos de carácter executório, e em todos aqueles onde é necessário espacializar uma proposta de ocupação.

Em síntese, o desenho é uma técnica cujas maiores vantagens e desvantagens residem numa mesma característica: o detalhe. Esta característica pode ser vista de forma positiva quando o que se pretende é impor uma solução urbanística específica.

Mas o elevado nível de detalhe (que o desenho não consegue evitar) pode também ser vista como a sua maior desvantagem, pois torna esta técnica rígida e inflexível, logo, desadequada para situações em que é necessário lidar com altos níveis de incerteza.

## 2.2. Zonamento (associado a Regulamento)

O zonamento é uma técnica de planeamento que consiste na divisão do solo em “zonas” (unidades territoriais distintas) que, para efeitos do plano, são tratadas como homogéneas, destinando-se a apenas uma, ou a várias funções combinadas: habitação, indústria, equipamentos, comércio, espaços verdes, entre outros.

A técnica do zonamento é anterior ao Movimento Moderno, mas foi a partir da difusão das suas ideias que começou a ser largamente utilizada em planos urbanísticos, sobretudo a partir dos anos 20 (Relph, 1987:67). Estas ideias baseavam-se numa forte contestação à cidade pré-moderna, em particular à promiscuidade funcional que a caracterizava. Para resolver o problema os teóricos modernistas propunham um mecanismo eficiente, que consistia na segregação espacial das actividades urbanas, concentrando-as em zonas monofuncionais (Relph, 1987:67).

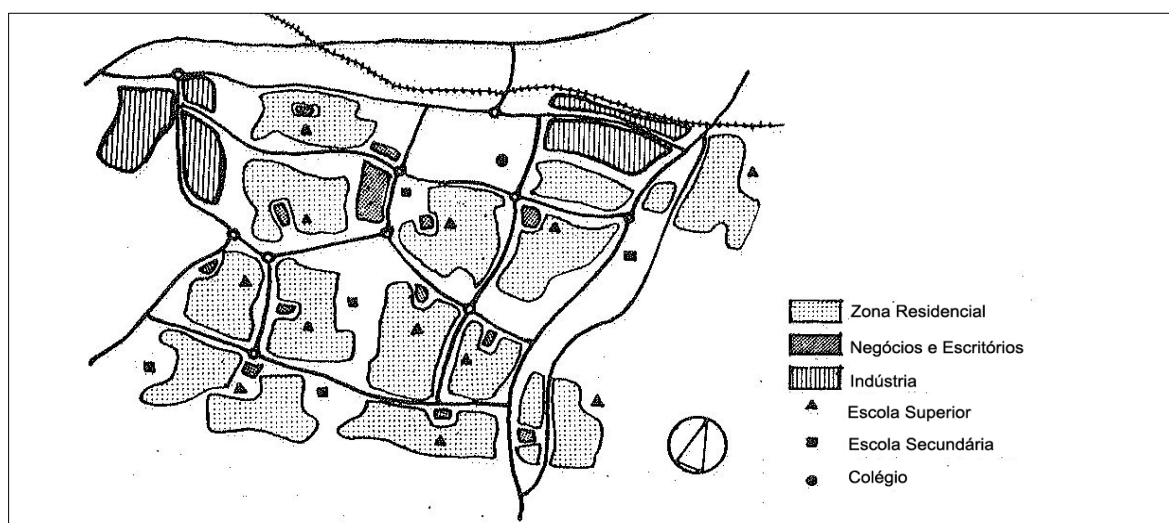


Figura 21 – Planta de zonamento do Plano para Harlow. Fonte: Adaptado de Benevolo et al (1978:240)

Os pensamentos modernos foram aplicados em numerosos planos durante a primeira metade do século XX, nomeadamente em “*new towns*” inglesas como Harlow (1947), exemplo apresentado na Figura 21.

Regra geral, o zonamento surge associado a parâmetros regulamentares de natureza qualitativa e numérica, que se referenciam a uma determinada superfície, geralmente à globalidade da zona ou a cada uma das parcelas que a integram, mas que também poderiam referenciar-se à cidade, às suas partes ou a um bairro (Carvalho, 2008).

Campos (1993:153) destaca a importância destes parâmetros referindo que “*são normalmente apresentados nos regulamentos de zonamento como uma verdade fria, objectiva, racional, quicá científica. São os números de ouro do urbanismo moderno*”.

Os parâmetros qualitativos servem essencialmente para definir a tipologia dos edifícios: moradia, bloco, torre, colectivo, unifamiliar (Campos, 1993:152), sabendo-se que podem ser igualmente úteis para controlar aspectos estéticos como cores, materiais e técnicas construtivas.

Os parâmetros numéricos podem ser de três tipos: geométricos, áreas e índices (Campos, 1993:153). Os primeiros correspondem a regras de implantação e configuração exterior dos edifícios. Os dois últimos servem para controlar a quantidade de edificação, as “áreas” numa perspectiva mais simples e unitária, os “índices” proporcionalmente a uma área de referência.

### • **Parâmetros Geométricos**

Na técnica do zonamento não há um desenho que ilustre a solução que se pretende adoptar, pelo que há que definir regras para balizar a ocupação, em particular a implantação e volumetria dos edifícios. Tarefa que Noguera (2007:109) descreve como de grande dificuldade: “*a ordenação da edificação é um momento extremamente delicado (...) é um compromisso entre a garantia dos valores colectivos e a margem necessária para se realizar uma boa arquitectura*”.

A **implantação** edificada pode regular-se utilizando, como referências, a via ou a parcela (Navarro, 1996:126), nomeadamente fixando afastamentos mínimos às extremas do lote ou um alinhamento a partir do arruamento de acesso. Em complemento podem determinar-se também a profundidade e a frente máxima dos edifícios.

Para controlar a **volumetria** dos edifícios utilizam-se quatro principais parâmetros: a cota de soleira, a cêrcea, o número máximo de pisos e, em alguns casos, o pé-direito mínimo/máximo. Complementarmente podem definir-se regras relativamente a varandas e corpos balançados ou inclinação de coberturas.

### • **Áreas**

Os indicadores de área podem ser de grande utilidade em planos que utilizam a técnica do zonamento. Desde logo porque é essencial fixar áreas de referência para o cálculo de índices, designadamente a área de intervenção do plano ou a área de cada zona. Um plano pode definir também áreas concretas a respeitar, como uma área de implantação máxima ou uma área de construção máxima.

### • **Índices**

Os índices urbanísticos correspondem a uma carga máxima (construtiva, volumétrica ou de implantação) calculada em função de uma determinada superfície de referência (DGOTDU, 2004). Esta superfície pode corresponder:

- Ao lote urbano (designando-se **índice líquido**). Por exemplo, um índice líquido de 0,7 indica que é viável construir 0,7m<sup>2</sup> de área bruta de construção por cada metro quadrado de lote urbano, ou seja, num lote de 200m<sup>2</sup> admite-se a construção de 140m<sup>2</sup>, mas num lote de 1.000m<sup>2</sup> já é possível viabilizar 700m<sup>2</sup> de construção.



- À zona, incluindo vias e restantes espaços públicos (designando-se **índice bruto**). Por exemplo, um índice de construção bruto de 0,7 significa que, na globalidade de uma zona a urbanizar com 50.000m<sup>2</sup> (5ha) é possível construir um total de 35.000m<sup>2</sup>.
- A uma parte da cidade ou mesmo à cidade inteira, podendo abranger áreas com densidades e características distintas (designando-se **índice global ou médio**). Por exemplo, saber que numa cidade o índice médio é 0,7, permite perceber onde se constrói acima ou abaixo da média, o que é bastante útil, nomeadamente para efeitos de distribuição perequativa de benefícios e encargos (questão a desenvolver em capítulo próprio).

Apesar da utilidade destes parâmetros e do seu uso generalizado em planos urbanísticos, Lobo, Pardal, *et al.* (1990:223) alertam que “a utilização dos índices para fins regulamentares não garante, só por si, um controlo adequado da ocupação, uso e transformação de uso do solo”, pelo que devem ser complementados por parâmetros qualitativos que assegurem aspectos de forma, composição e desenho urbano.

Em síntese pode concluir-se que a técnica do zonamento (associado a regulamento) tem a vantagem de permitir controlar com rigor a quantidade de edificação numa zona, deixando, contudo, margem para diversas soluções arquitectónicas e urbanísticas, o que a torna adequada para situações em que é necessário controlar a expansão urbana sem assegurar uma solução específica de desenho urbano.

Há numerosas críticas que foram sendo feitas ao zonamento ao longo do tempo: que por originar a segregação funcional não estimula a vivência urbana, obriga a maiores deslocações (Krier, 1999:88) e conduz ao despovoamento nocturno de zonas não habitacionais. Há quem defenda que o zonamento não desenha suficientemente a cidade ou que a definição de parâmetros rigorosos inibe a negociação entre agentes urbanísticos. Outra das críticas é a de que a determinação de parâmetros de edificabilidade, frequentemente aplicáveis lote a lote, dá demasiada autonomia aos proprietários do solo, fomentando a iniciativa individualizada (Dalton, Conover, *et al.*, 1989:153).

Mas apesar de todos estes comentários, o zonamento (associado a regulamento) é a técnica mais utilizada em planos urbanísticos (Alves Correia, 2001:31), principalmente em planos onde é necessário delimitar áreas que possam ser sujeitas às mesmas regras de ocupação.

## 2.3. Estrutura

A técnica da estrutura baseia-se no reconhecimento do esqueleto organizativo da cidade (ou da parte de cidade que é objecto de plano), e na definição das acções necessárias para melhorar o seu funcionamento. Na ausência de estrutura preexistente, o plano corresponderá naturalmente a uma estruturação de raiz.

Navarro e Vilanova (2006:83) referem que esta técnica tem por base uma análise da cidade a partir da sua decomposição em sistemas, e que é da relação entre os vários sistemas que resulta a estrutura urbana. Noguera (2007:46), referenciando-se ao caso espanhol, defende que os planos que se baseiam na definição da estrutura assumem deliberadamente uma visão sintética da cidade, concentrando-se apenas nos “*elementos determinantes do desenvolvimento urbano*”: sistema de centralidades; espaços representativos e cívicos; eixos e directrizes da morfologia urbana; principais conexões com a envolvente rural.

Esta técnica pressupõe que os restantes elementos que compõem o espaço urbano (como vias e edifícios secundários) são facilmente regulados a partir do esqueleto da cidade, formado sobretudo pelo traçado viário principal, mas também por centralidades, corredores ecológicos, barreiras e outros elementos marcantes.

Segundo Correia (2002:204) um aspecto positivo desta técnica, com origem na década de 60, é que confere espaço de manobra à gestão urbanística, designadamente na execução do plano. Como grande vantagem, esta técnica permite garantir a continuidade dos principais sistemas da cidade, interiormente e para lá dos seus limites, pelo que é bastante adequada para planos de maior abrangência onde, mais que detalhar a soluções de desenho urbano, importa assegurar relações entre elementos da macro escala.

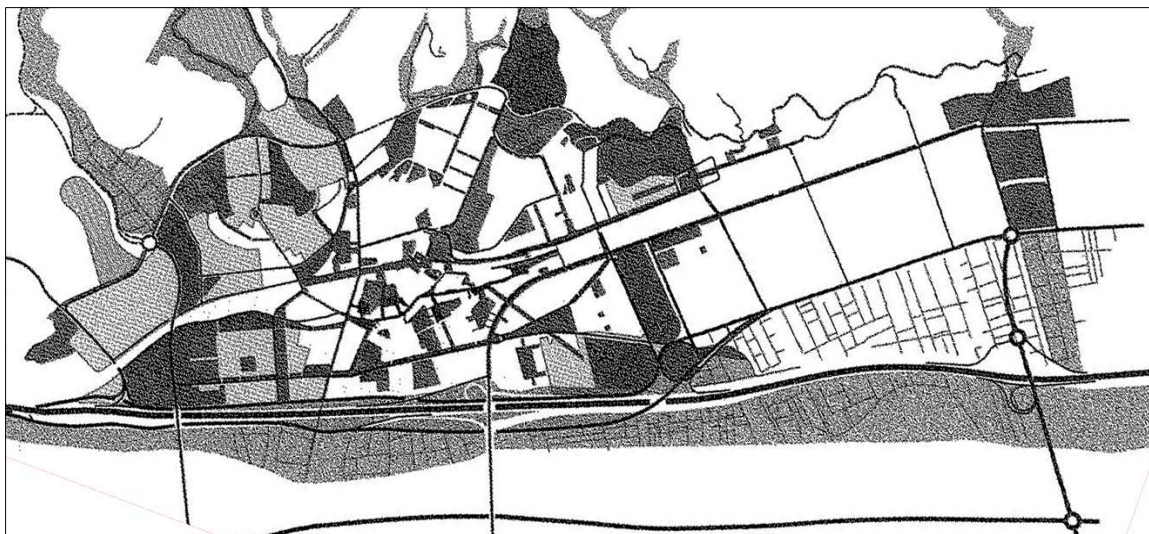


Figura 22 – Estrutura Urbana para ordenamento do Município Molins del Rei. Fonte: Noguera (2007:47)

As maiores críticas prendem-se com a falta de atenção dada às áreas que não fazem parte da estrutura urbana, áreas representadas a branco na Figura 22, proposta de ordenamento para o Município de *Molins del Rei* (Espanha). Por outro lado, tal como o Programa, a Estrutura não é uma boa técnica para assegurar aspectos relativos à composição formal da solução urbanística a adoptar.

## 2.4. Programa

Em resposta à inflexibilidade e rigidez dos planos que utilizam o desenho ou o zonamento (associado à definição, em regulamento, de parâmetros quantitativos), e acompanhando as mudanças político-ideológicas, surgiu a necessidade de encontrar técnicas de ordenamento que permitissem maior margem de negociação entre agentes urbanísticos (Carvalho, 2008). A este propósito Farthing (2001:256) defende que o facto de, a partir do pós-guerra, a urbanização ter sido promovida maioritariamente por iniciativa privada obrigou a que os planos se tornassem mais flexíveis para conseguir responder às regras do Mercado (designando-se planos “vazios” na Dinamarca ou “simplificados” em França). Assim, o programa (orientador), de tradição anglo-saxónica, desenvolve-se neste quadro e caracteriza-se pela “*máxima flexibilidade com a mínima regulação*” (Sousa, 2007:35).

A técnica do programa está muito associada a planos de natureza orientadora ou estratégica. Baseia-se numa hierarquização de acções, no âmbito da qual se assumem claramente as realizações prioritárias e se define quando e como as realizar. As realizações consideradas prioritárias são aquelas com maior capacidade de influenciar o desenvolvimento da cidade e de gerar dinâmicas.

O Programa pressupõe também um envolvimento e um forte compromisso entre os agentes públicos e privados. De acordo com Healey (1992, ap. Farthing, 2001:257) o plano deve funcionar como um registo de negociações entre Administração, promotores, proprietários e investidores, devendo ser muito explícito quanto à contribuição de cada tipo de agente nas operações e processos de execução urbanística que prevê. Para Alexander (1998:304) este tipo de planeamento (a que chama “*coordenativo*”) implica, numa primeira fase, identificar as organizações e os indivíduos chave da rede organizacional do território. Ao contrário do tipo de planeamento que se concentra em encontrar um cenário final, “*o planeamento coordenativo concentra-se mais nos meios: “como podemos lá chegar?”*”.

Assim, quanto aos pontos fortes e fracos desta técnica, o Programa tem a vantagem de assegurar, preliminarmente, que as propostas que contém são exequíveis, reunindo o consenso dos agentes envolvidos, pelo que é uma técnica que se adequa a qualquer plano, independentemente dos seus objectivos específicos.

Por outro lado o Programa tem algumas limitações. Uma delas é que, isoladamente, não assegura aspectos relativos à composição formal da solução urbanística a adoptar. Outra é que, ao perspectivar somente o planeamento das intervenções relevantes, esquece geralmente o restante território.

## 2.5. Combinação de Técnicas

Como já foi referido, as técnicas de planeamento descritas podem ser utilizadas separada ou de conjuntamente. Carvalho (2004 ou 2003a:246) e Portas (1995) são dois dos autores que defendem modelos de plano onde se conjugam, de forma complementar, diversas técnicas. O primeiro fala do conceito de “*Plano de Cidade*”, documento que se baseia na técnica do zonamento (associado a regulamento), mas que assume também uma atitude programática, identificando as acções estratégicas e prioritárias e definindo, para estas, um programa específico e um plano de execução e financiamento concreto. O autor defende também que é necessário conjugar o zonamento com a definição de uma estrutura urbana (através da identificação dos “*elementos estruturantes*” do território urbano) e que, em alguns pontos-chave do plano, deve desenhar-se em detalhe a solução urbanística a adoptar.

Portas (1995:22) defende um plano urbanístico que designa por “*Plano de Regulação Variável*”, com capacidade para lidar com a incerteza própria dos fenómenos urbanos. Trata-se de um documento que conjuga duas técnicas: o programa e a estrutura. De abrangência municipal, o Plano de Regulação Variável é orientado para a gestão, concebido como um guia para a execução de projectos (de obras). Não esquecendo que a realização desses projectos depende, sobretudo, de dinâmicas individuais de agentes urbanísticos, o autor propõe o aligeiramento da regulamentação quantitativa associada a zonamento como forma de deixar “*margens de decisão apreciáveis*”. Por outro lado, o Plano de Regulação Variável, embora seja de abrangência municipal, pressupõe a definição do traçado estruturante da cidade, agregador de iniciativas particulares avulsas.

Há ainda autores que questionam o valor do plano urbanístico enquanto figura central do ordenamento do território. Referenciando-se ao caso português, Domingues (2006:358) tem uma perspectiva pouco optimista sobre o papel do plano urbanístico, sobretudo quando fala de planos de grande detalhe. O autor defende que, na sociedade actual, marcada pela diversidade e falta de consensos, onde a Administração já não tem a mesma legitimidade e capacidade financeira, se colocam “*desafios que exigem (...) outras formas de regular os processos e a forma urbana*”.

Não obstante a diversidade de opiniões sobre a importância do plano, sobre a sua natureza e técnicas a utilizar, a verdade é que o plano urbanístico assume hoje um papel de relevo no ordenamento do território. O seu uso é generalizado, afectando determinadamente o mercado imobiliário, o comportamento dos agentes e as dinâmicas de ocupação do solo.

## 3. INSTRUMENTOS EXECUTÓRIOS

A Administração Pública tem a obrigação de executar, ou orientar a execução, das operações urbanísticas, sobretudo das que são necessárias à materialização dos planos que realiza. Para tal dispõe de instrumentos executórios concretos que podem ser usados isoladamente ou de forma combinada. Blair (2001:106) descreve estes instrumentos como ferramentas de que a Administração dispõe para realizar as suas tarefas de gestão, referindo ainda que “*o número de instrumentos disponível é limitado, mas cada um dos instrumentos pode servir diversas estratégias*”.

Os instrumentos executórios disponíveis podem ser caracterizados sob três principais pontos de vista:

- Pela sua abrangência fundiária, sendo que alguns permitem uma intervenção “parcela a parcela” a que se chamará assistemática; e outros foram especificamente criados para executar intervenções programadas, geralmente de maior dimensão, que se designam por sistemáticas.

- Pela sua génese, sendo que certos instrumentos executórios decorrem dos planos, outros preexistem-lhes, estando previstos na legislação geral de cada país. Por exemplo, em Portugal o diploma geral que rege os instrumentos de gestão territorial contém também um conjunto de instrumentos criados para viabilizar a sua implementação.
- Pelo tipo de iniciativa que servem, já que a Administração pode escolher uma de três actuações distintas e em cada uma delas encontra instrumentos mais, ou menos, adequados. Estas actuações são:
  - Controlar iniciativas de agentes privados que são, por natureza, casuísticas.
  - Executar operações urbanísticas, tendo para isso de adquirir o solo necessário.
  - Ser dinamizadora ou, eventualmente, parceira de agentes privados na promoção de operações urbanísticas.

Os instrumentos executórios são bastante variáveis quanto à abrangência fundiária e à génese, sendo difícil encontrar um padrão. No entanto é fácil organizá-los em função do tipo de actuação da Administração, podendo, desse modo, ser divididos em três principais grupos:

- **Instrumentos de controlo**, através dos quais a Administração controla a execução de operações de iniciativa privada (individuais ou conjuntas). Estes instrumentos destinam-se a garantir que as operações sucedem em conformidade com os programas, políticas, planos e outros regulamentos em vigor. Os principais instrumentos deste tipo são o licenciamento e a fiscalização de operações urbanísticas.
- **Instrumentos autoritários**, que permitem à Administração executar directamente operações urbanísticas e/ou agilizar a sua realização contra a vontade dos proprietários. São exemplos deste tipo de instrumentos a expropriação por utilidade pública, a venda forçada ou as operações urbanísticas coercivas.
- **Instrumentos de concertação** através dos quais a Administração dinamiza parcerias entre privados ou assume uma parceria público-privada, operacionalizando a sua execução através de reparcelamento.

Nos pontos que se seguem apresenta-se uma descrição detalhada de cada um destes grupos de instrumentos. A visão que se adopta sobre o assunto é a mais abrangente possível, ou seja, não se cinge ao disposto na legislação. Com efeito, consideram-se instrumentos públicos de execução, não só os que constam da lei, mas também, e principalmente, aqueles que geralmente são usados na prática da gestão urbanística municipal.

Neste quadro, excluíram-se deliberadamente instrumentos que se consideraram secundários, tais como o “direito de preferência”, por ser um instrumento de curta abrangência fundiária que não garante à Administração capacidade para adquirir solo a curto prazo e em quantidade significativa; ou os “instrumentos fiscais” que, complementarmente, podem ser utilizados para motivar os promotores a intervir ou, pelo contrário, favorecer o seu imobilismo.

### 3.1. Instrumentos de Controlo da Administração

Segundo Carvalho e Oliveira (2005:11) a dinâmica construtiva que ocorreu em Portugal nas últimas décadas foi dominada pela iniciativa privada, através de operações de loteamento ou edificação autónoma. Neste contexto a Administração Pública tem desempenhado um papel passivo, limitando-se a aguardar pelas iniciativas privadas que, só ocasionalmente, se conformam com as prioridades estabelecidas pela Administração.

Esta tendência parece ocorrer também em outros países. Muñoz (2009:19) defende que em Espanha, há várias décadas a execução do planeamento é predominantemente de iniciativa privada. Davies (ap. Farthing,

2001:225), referindo-se ao caso do Reino Unido escreve que: *“hoje a forma dominante [de executar] é a reactiva, na qual a urbanização é realizada por iniciativa do sector privado, segundo as forças do Mercado”*. Blair (2001:108) refere que nos E.U.A *“o sistema de controlo do uso do solo é reactivo, tanto no que se refere ao tempo como à localização da ocupação urbana, dependendo principalmente das iniciativas do sector privado”*.

Estes argumentos confirmam a teoria de Dalton, Conover, *et al.* (1989:153), nomeadamente quando defendem que a fixação de normas regulamentares que visam controlar a actividade urbanística individualizadamente atribui demasiado poder aos proprietários do solo, pois em alturas em que a Administração não tem como fomentar as operações urbanísticas prioritárias tende a adoptar uma postura reactiva e, nessas alturas, acaba por ser a iniciativa privada a determinar as prioridades.

Apesar de a iniciativa privada ser o principal motor da ocupação do território, o *“direito de transformação urbanística por iniciativa de particulares é um direito administrativamente limitado”* (Campos, 1993:38), ou seja, a pretensão do agente privado não é livre de ocorrer onde e como este deseja. A sua acção é balizada pelo disposto nos planos em vigor e por um conjunto de normas legais (Alves Correia, 2001:185), nomeadamente as relativas à rede nacional de áreas protegidas, à faixa costeira, às servidões administrativas e restrições de utilidade pública.

Assim, face às limitações existentes, surgiu a necessidade de a Administração controlar as operações particulares para assegurar que estas respeitam as disposições legais aplicáveis. Neste quadro foram criados procedimentos de controlo prévio. O principal é o **licenciamento** de operações urbanísticas; procedimento que, segundo Campos (1993:249), permite assegurar que os comportamentos individuais não têm repercussões negativas na vida da colectividade.

O controlo das operações urbanísticas pressupõe, ainda, que num segundo momento se verifique a existência de licença prévia e, caso esta exista, se a intervenção decorre conforme o definido no licenciamento aprovado. Esta verificação é realizada através da **fiscalização**.

### 3.1.1. Licenciamento de Operações Urbanísticas

A licença é um procedimento geral que se aplica a todas as operações urbanísticas e através do qual a Administração faz cumprir os seus objectivos de ordenamento.

Segundo Navarro e Vilanova (2006:55) a licença foi um dos primeiros e mais relevantes instrumentos de execução utilizados em Espanha, assegurando *“o cumprimento de um conjunto de regras e objectivos de planeamento e o sancionamento dos procedimentos contrários a esses mesmos objectivos”*. Alterman e Hill (1978:275) destacam o seu papel central no caso do ordenamento do território em Israel. Bassols (1989:111) referenciando-se ao caso inglês, relembra que a *“planning permission”*, imposta pela *Town Planning Act* de 1947, é ainda hoje um dos pilares da gestão urbanística em Inglaterra. Da mesma forma, em Itália a obrigação da *“licenza di costruzione”* foi introduzida em 1942 pela *Legge Urbanistica Statale n. 1150* (Bassols, 1989:127).

Em Portugal, a obrigatoriedade das obras de loteamento e edificação serem licenciadas pelos municípios foi criada em 1965, pelo Decreto-Lei 46.673, de 29 de Novembro. Actualmente a realização de operações urbanísticas rege-se pelo RJUE (repblicado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro). No seu texto introdutório pode ler-se: *“As operações de loteamento e obras de urbanização, tal como as obras particulares, concretizam e materializam as opções contidas nos instrumentos de gestão territorial (...) em regra, ambas são de iniciativa privada e a sua realização está sujeita a idênticos procedimentos de controlo administrativo”*.

O fundamento legal para aprovar ou indeferir um pedido de licenciamento varia bastante entre países. Em Portugal pode indeferir-se um pedido por razões de incumprimento dos planos (ou de outras figuras de ordenamento em vigor), por afectar negativamente o património, pela inexistência de infra-estruturas ou pela sobrecarga das infra-estruturas preexistentes, ou ainda por afectar a estética do conjunto em que se insere (RJUE art.24º). De entre estes critérios podem distinguir-se os que são de aplicação obrigatória (como o cumprimento do plano urbanístico em vigor), daqueles que são de natureza discricionária (como as questões estéticas). A este propósito, Carvalho (2003a:375) realizou um inquérito a 16 Serviços de Administração

Urbanística de Câmaras Municipais em Portugal a fim de conhecer os critérios de apreciação dos pedidos de licenciamento, concluindo, entre outras coisas, que o indeferimento com base em critérios discricionários é pouco comum, sendo referido apenas em 19% dos casos.

Em outros países, como Inglaterra, o licenciamento de operações urbanísticas baseia-se sobretudo no poder discricionário da Administração Local (Sousa, 2007:65). De acordo com o *Town and Country Planning Act* 1990, o único critério obrigatório a assegurar é o cumprimento do plano urbanístico em vigor. Cada uma das autoridades locais de planeamento (através das quais o sistema de ordenamento inglês opera) tem autoridade para considerar, de forma discricionária, “outras razões” para indeferir ou aceitar um pedido de licenciamento (Willis, 1995:1066). Segundo Willis estas razões devem, contudo, basear-se em orientações genéricas como as que provêm do Governo Central e, ao mesmo tempo, devem ter em conta as estratégias de ordenamento adoptadas pela autoridade local em causa.

Sobre a questão dos critérios de indeferimento de pedidos de licenciamento, alguns autores (como Pedro Siza Vieira<sup>24</sup>), defendem um modelo mais próximo do inglês, argumentando que uma maior e mais rígida regulamentação impede a arbitrariedade mas, em contrapartida, inibe os decisores técnicos e políticos, manietando a análise técnica das pretensões urbanísticas, não deixando margem para aplicar soluções mais ajustadas em casos particulares.

Ainda assim, a licença é um instrumento executório bastante eficaz porque, apesar de depender da iniciativa privada, permite à Administração aceitar ou recusar os pedidos de licenciamento em função dos seus próprios objectivos de ordenamento, e caso os recuse, pode também produzir recomendações para a melhoria das operações de acordo com os seus propósitos.

Dentro do conceito alargado de licença cabem procedimentos distintos<sup>25</sup>, que importa distinguir porque têm diferenças significativas entre si, nomeadamente quanto aos encargos que lhes são exigidos:

- **O licenciamento de operações de loteamento** abrange loteamentos e operações de reparcelamento, das quais resultam igualmente lotes urbanos. A operação de destaque, apesar de corresponder também a uma conformação de lotes urbanos, não carece de licença pois dela resulta apenas um edifício, razão pela qual o legislador entendeu que o controlo da operação poderia ocorrer apenas no quadro do licenciamento dessa obra de edificação (CEDOUA, FDUC, *et al.*, 2005:102). Os principais aspectos considerados na avaliação de uma pretensão de loteamento são a sua conformidade com os planos urbanísticos e outros instrumentos ou medidas em vigor, a sua inserção paisagística e estética na envolvente e o seu impacto a nível funcional.
- **O licenciamento de obras de edificação** abrange diversas acções: a construção, a reconstrução, a manutenção, a conservação, a ampliação, a alteração e mesmo a demolição. Algumas destas acções não carecem de licenciamento, como as obras de conservação, as obras de alteração interior dos edifícios, ou as obras consideradas de escassa relevância urbanística (que pela sua natureza, dimensão ou localização não tenham impacto urbanístico significativo). Abrange ainda os procedimentos de legalização de construções clandestinas (enquadradas pela Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto) admitindo-se a sua legalização após o pagamento dos encargos de reconversão urbanística, quando as construções se coadunam com o instrumento que titula a operação de reconversão e quando, cumulativamente, cumprem requisitos mínimos de habitabilidade. Geralmente, na apreciação de pretensões de obras de edificação, os aspectos a considerar são os mesmos referidos para as operações de loteamento.

<sup>24</sup> Em conferência sob o tema “A Génese do RJUE”, integrada no Encontro Adurbem “Os dez anos do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação” realizado em 2009.

<sup>25</sup> As operações urbanísticas promovidas pela Administração Pública (autarquias e suas associações) também são alvo de um procedimento distinto, pois não carecem de licenciamento.

### • **Obrigações associadas ao Licenciamento**

O procedimento de licenciamento serve não só para verificar se as operações urbanísticas de iniciativa privada cumprem o disposto nos regulamentos e instrumentos em vigor, mas também para assegurar que os promotores cumprem as suas obrigações perante a comunidade, dando-lhe contrapartidas que, em concreto, correspondem a cedências de terreno, obras de urbanização e taxas urbanísticas. Segundo Muñoz (2009:19), quando são os agentes privados a executar o planeamento, uma das questões principais que se coloca é “que prestações podem ser exigidas aos promotores pela Administração”. Muñoz refere que esta questão tem sido alvo de discussão intensa e de sucessivas alterações legais em países como o Reino Unido, Holanda e Espanha. Assim sendo, clarificar quais podem ser as obrigações e encargos do promotor é essencial, não só para conhecer esta problemática mas também para compreender, em seguida, a questão da justa distribuição de benefícios e encargos e os possíveis modelos perequativos.

A **cedência de terreno** é uma obrigação aplicável ao licenciamento de operações de loteamento urbano ou edificações com impacto similar. Em concreto a legislação portuguesa determina que têm de ser cedidas, gratuitamente, áreas de terreno para o domínio público municipal<sup>26</sup> (destinadas a arruamentos, estacionamento, espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva). A quantidade de terreno a ceder decorre do uso das edificações e da área de construção que é autorizada na operação de loteamento.

Quando a operação já se encontra devidamente servida por infra-estruturas e equipamentos a cedência de terreno é substituída por uma compensação, em numerário ou espécie, conforme regulamento municipal aplicável. Quando o regulamento é omissivo relativamente ao tipo de compensação pela não cedência, esta não pode ser cobrada<sup>27</sup>.

De salientar ainda que, segundo Babo (1996:135), não está legalmente estipulada a necessidade de ceder terrenos nos casos em que, por exemplo, é necessário licenciar uma obra de edificação numa área já infra-estruturada. Nestes casos não é possível obrigar o promotor a suportar qualquer tipo de cedência para beneficiação da infra-estrutura existente e, também por esta razão, não é possível prever qualquer tipo de compensação pela não cedência. Segundo Babo “*essas cedências só se verificam quando são do interesse próprio da edificação proposta, pelo que a construção fica liberta do financiamento dos equipamentos públicos ou de áreas livres e espaços verdes*”.

Em Portugal, a legislação em vigor sobre parâmetros mínimos de cedência<sup>28</sup> determina, segundo CEDOUA, FDUC, *et al.* (2005:110) “*standards urbanísticos que estabelecem critérios de fundo de carácter indicativo para o planeamento urbanístico*”. O texto introdutório da Portaria refere que os parâmetros de dimensionamento de áreas destinadas a infra-estruturas, espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva “*são os que estiverem definidos em plano municipal de ordenamento do território*”, assumindo-se assim que a Portaria tem um carácter indicativo, só é de aplicação obrigatória na ausência de PMOT ou quando este é omissivo quando ao assunto<sup>29</sup>.

Regra geral, os promotores das operações urbanísticas contestam as áreas de cedência previstas pela Portaria, considerando-as excessivas (Costa e Lourenço, 2001:45). Por esta razão a Administração tem pouca margem para fixar, nos seus planos e regulamentos, valores de cedência superiores aos indicados por lei. Ainda assim, municípios como Coimbra ou Évora determinam no seu regulamento municipal, áreas de cedência de cerca do dobro do proposto pela Portaria (Carvalho, 2003a:472).

<sup>26</sup> O património autárquico é constituído pelo “domínio público municipal” e pelo “domínio privado municipal”, sendo este último definido por exclusão. Ao domínio público está subjacente a satisfação de necessidades colectivas e a prossecução de interesses públicos, assim como a característica de intransferibilidade. Porém não existe uma lei que determine que bens integram o domínio público das autarquias, o que coloca dúvidas na sua identificação (Fruoso, 2005).

<sup>27</sup> Segundo Carvalho (2003a:471) este tipo de situações ocorria por exemplo nos municípios de Aveiro ou Viana do Castelo.

<sup>28</sup> A Portaria n.º 216-B/2008, de 3 de Março, é o actual diploma que fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva.

<sup>29</sup> A questão da fixação de áreas de cedência no âmbito dos PMOT será desenvolvida mais à frente, no ponto 3.1 do Capítulo III.

Os encargos com **obras de urbanização (infra-estruturação local)** constituem uma questão central no quadro do licenciamento urbanístico pois o encargo com a manutenção e reforço das infra-estruturas constitui uma fatia significativa do orçamento da maior parte dos municípios. Segundo Carvalho (2003a:461) cerca de 70% da despesa municipal destina-se à construção e gestão da sua infra-estrutura pública. Assim, a maior parte dos países prevê na sua legislação que, aquando do licenciamento de uma operação, o seu promotor construa ou sustente o custo de construção inicial das infra-estruturas de escala local, pois serão directamente utilizadas pelo edifício ou loteamento a licenciar. Em Portugal esta obrigação consta do nº3 do art. 118º do Decreto-Lei n.º46/2009, de 20 de Fevereiro, que republica o RJIGT. Contudo, sendo os municípios a fixar as regras específicas para a realização de obras de urbanização, é comum (a nível nacional) que o promotor de uma obra de edificação não precedida de loteamento fique isento da realização de obras de urbanização (Carvalho, 2003a:491).

Muñoz (2009:30) realizou um estudo sobre as obrigações urbanísticas dos promotores privados em Inglaterra, Holanda e Espanha. Neste estudo o autor conclui que:

- Em Inglaterra os promotores preferem ser eles mesmos a realizar as obras de infra-estruturação local ao invés de as pagarem à Administração. Com efeito, na maioria dos casos é o promotor quem executa integralmente as obras necessárias. Eventualmente, em casos específicos, a Administração pode atribuir subsídios indirectos ao promotor.
- Na Holanda a Administração (local e central) contribui muito significativamente para o financiamento da execução das obras de infra-estruturação local, dividindo os encargos (de forma variável) com os promotores das operações.
- Em Espanha, a edificação não pode iniciar-se até que os proprietários de um sector a urbanizar tenham assumido todos os encargos de infra-estruturação local, pelo que são os promotores e/ou proprietários a assumir todos os custos. A Administração só contribui para as obras quando parte do aproveitamento urbanístico da operação.

As **taxas urbanísticas** são de dois tipos (CEDOUA, FDUC, *et al.*, 2005:160):

- “*Taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas*”, que visa financiar a construção e a manutenção de infra-estruturas e equipamentos colectivos. É a taxa mais relevante a suportar pelo promotor, destina-se a compensar a Administração (total ou parcialmente) pelo reforço ou pela construção de novas infra-estruturas (locais e/ou gerais) cuja necessidade decorre da aprovação de novas operações urbanísticas, para além das obras de infra-estruturação local que o promotor realiza.
- “*Taxa pela emissão de licença*”, que visa o pagamento de benefícios ou privilégios concedidos pela Administração.

Em Portugal, de acordo com a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro (que prova o regime geral das taxas das autarquias locais), a definição das taxas urbanísticas a cobrar, bem como o seu valor concreto, são fixados pelos municípios em regulamento municipal.

Segundo Ribeiro (2005:1) “*até aos anos 60, as taxas eram negociadas caso-a-caso com os promotores, com base no cálculo dos potenciais benefícios (...) a partir dos anos 60, face ao seu elevado grau de discricionabilidade, os municípios foram progressivamente substituindo este sistema por tabelas aplicáveis uniformemente à escala municipal*”. Actualmente, o valor das taxas varia muito entre municípios, decorrendo dos cálculos que cada um faz, e do seu próprio orçamento municipal. A Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, por exemplo, para determinar o valor das taxas a cobrar, contabilizou o custo médio dos funcionários por minuto, as despesas de funcionamento do departamento de urbanismo, os custos directos afectos à apreciação de cada tipo de processo e, para estabelecer a taxa relativa às infra-estruturas urbanísticas, calculou o valor médio do investimento em infra-estruturas urbanísticas nos anos anteriores a 2008 (CMVNF, 2008).



Apesar da diversidade de valores, há a percepção de que em Portugal, geralmente, as taxas urbanísticas pagas pelos promotores, sobretudo as relativas a infra-estruturas, cobrem uma parte muito reduzida daquilo que são os encargos decorrentes da aprovação de novas operações urbanísticas (Morais, 2005:1).

São vários os autores que reflectem sobre este tema, manifestando preocupações relativamente ao valor das taxas, à sua função e ao seu limite de aplicação. Babo (1996:156) defende uma ideia interessante sobre o assunto: considera legítimo cobrar taxas no licenciamento de operações em solo urbano não infra-estruturado, desde que o município já tenha programado a sua infra-estruturação. Segundo o autor *“a taxa é também entendida como instrumento e fonte de financiamento de investimentos expressos em planos”*. Por outro lado, Altes (2009:233) enaltece também o papel das taxas urbanísticas ao considerar que estas têm capacidade para influenciar o Mercado e a transformação do uso do solo, podendo ser utilizadas como instrumento para impulsionar processos de execução urbanística.

### 3.1.2. Fiscalização de Operações Urbanísticas

A fiscalização municipal é fundamental para assegurar que as operações urbanísticas têm licença prévia, e que o projecto de licenciamento aprovado está a ser cumprido, pelo que é um instrumento executório indispensável para a Administração controlar as iniciativas particulares. Sem uma eficaz fiscalização de obras, o licenciamento de operações urbanísticas é inconsequente.

Geralmente, a fiscalização é realizada por funcionários municipais e, embora possa analisar outros aspectos, incide sobretudo:

- na existência de licença;
- em questões de publicidade (afixação do alvará de licença publicitando a sua emissão);
- no cumprimento do projecto de licenciamento aprovado;
- em questões processuais (cumprimento dos prazos de execução estabelecidos; existência de livro de obra, entre outros aspectos).

O enquadramento legal do procedimento de fiscalização consta dos artigos 93º a 97º do RJUE, onde se define, entre outros aspectos, que a realização de obras sujeitas a licença sem o respectivo alvará, em desconformidade com o projecto de licenciamento, ou violando normas legais e regulamentares aplicáveis, podem ser punidas com sanções, embargo ou, em último recurso, demolidas total ou parcialmente.

Segundo Pedro, Meijer, *et al.* (2009:3), os sistemas de controlo da construção na UE apresentam características semelhantes: os projectos são submetidos a uma entidade administrativa que aprova o projecto caso este cumpra um conjunto de requisitos (licenciamento), durante a construção da obra são realizadas vistorias para garantir que esta está conforme o projecto e cumpre a regulamentação aplicável (fiscalização) e, quando a obra está concluída, realiza-se uma vistoria final para que possa ser emitida a autorização de utilização. De acordo com os mesmos autores, apesar de em alguns Estados Membros a fiscalização poder ser realizada por empresas privadas contratadas pelo promotor e dono de obra, regra geral só a Administração tem competência para embargar a obra (excepto na Bulgária, na Letónia e em Itália, onde o projectista e a empresa de fiscalização privada também detêm esse poder).

De acordo com o relatório de 2008 da Inspeção-Geral da Administração Local (ver Prata, 2008) têm sido registadas falhas na fiscalização municipal, geralmente associadas à conduta e à deficiente instrução dos funcionários responsáveis pela fiscalização, à inexistência de critérios uniformes para aplicar em caso de infracção e ao facto das coimas serem demasiado suaves.

### 3.2. Instrumentos Autoritários da Administração

A forte iniciativa pública em matéria de urbanismo que marcou a expansão de inúmeras cidades europeias ao longo do século XIX (casos de Lisboa, Paris, Barcelona ou Viena) já não se verifica. A tendência demográfica não justifica expansões urbanas de grande dimensão (ver Malberg, 2006 e INE, 2007), as circunstâncias político-ideológicas já não são as mesmas<sup>30</sup> e consequentemente, a força dos instrumentos legais para a realização de grandes intervenções públicas também não.

Apesar destas mudanças, em países como Inglaterra, Holanda, Alemanha ou França, continuam a existir políticas de forte intervenção pública em matéria de urbanismo, sobretudo no âmbito da habitação social (Vinueza e Vidal, 1991:146). Na Holanda a criação de novas áreas residenciais e industriais aconteceu, regra geral, por via do monopólio público do mercado do solo (Priemus e Louw, 2003:369).

Em Portugal a Administração Pública apenas assume a promoção de operações urbanísticas de interesse colectivo evidente, geralmente associadas a infra-estruturação, fixação de actividades económicas e, mais recentemente, à requalificação de espaços com potencial recreativo-ambiental, de que são exemplo os projectos Polis<sup>31</sup>.

Uma intervenção pública directa pressupõe, desde logo, a existência de solo para urbanizar. Considerando que o solo é predominantemente privado, a Administração tem de recorrer a mecanismos e instrumentos que lhe permitam disponibilizar terrenos nos locais desejados e a preços razoáveis e realizar intervenções contra a vontade dos proprietários dos imóveis. Para tal, os principais instrumentos de que dispõe são a “expropriação por utilidade pública”, a “venda forçada” e as “operações urbanísticas coercivas”; outras hipóteses são a compra no Mercado livre, a aquisição através do direito de preferência, ou a obtenção por cedência obrigatória no âmbito do licenciamento de operações urbanísticas (Lobo, Pardal, *et al.*, 1990:155 ou Carvalho, 2003a:325). Porém, qualquer uma destas três últimas possibilidades depende da vontade dos proprietários. A “compra no mercado livre” depende, desde logo, da decisão de vender ou não o terreno e a “aquisição por direito de preferência” e a “cedência de terreno” dependem igualmente da iniciativa particular para poderem ser aplicadas.

Pelo contrário, a “**expropriação por utilidade pública**”, a “**venda forçada**” as “**operações urbanísticas coercivas**” são instrumentos autoritários, importantes para adquirir terreno, ou intervir urbanisticamente contra a vontade dos proprietários (Lobo, Pardal, *et al.*, 1990:155). São também úteis como instrumentos de pressão junto dos proprietários, porque estes sabem que, ao recusar a venda amigável do terreno, podem vir a ser forçados a vender o seu imóvel (Comby, 2008:30; Carvalho, 2003a:325).

#### 3.2.1. Expropriação por Utilidade Pública

Campos (1993:174) descreve a expropriação como um instrumento que confere à Administração “*poderes de apropriação de terrenos necessários à realização de obras públicas ou à execução de operações de desenvolvimento urbano, mediante indemnização justa aos respectivos proprietários*”. Esta questão da justa indemnização é essencial quando se fala de expropriação, isto porque o processo de expropriação por utilidade pública é composto por dois momentos distintos (Comby, 2008:30):

- Um primeiro, que se destina a averiguar a “utilidade pública” dos terrenos a expropriar, legitimando a utilização deste instrumento.
- Um segundo, em que é determinado o montante da “justa indemnização” a pagar ao proprietário inicial do terreno a expropriar.

<sup>30</sup> Segundo Carvalho (2003:322) “o Banco Mundial defende a privatização generalizada, a defesa da propriedade privada sobe de tom, dificuldades financeiras crescentes dos municípios têm incitado à venda das reservas públicas fundiárias, aumentam os valores das indemnizações, a intervenção pública directa na produção e oferta de solo urbanizado tende a ter um papel marginal”.

<sup>31</sup> Programa de Requalificação Urbana aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio.

Segundo Carvalho (2003a:326) os dois conceitos (de “utilidade pública” e “justa indemnização”) variam de país para país pois decorrem do quadro legal em vigor. Na Suécia, por exemplo, considera-se que todo o terreno necessário ao uso urbano pode ser expropriado, pois tem “utilidade pública”. Na Alemanha, pelo contrário, só podem expropriar-se terrenos em cujos proprietários não queiram promover a intervenção proposta pela Administração. Em Portugal a expropriação está prevista no RJIGT (art. 128º), como um instrumento de execução de planos urbanísticos, e o seu enquadramento legal consta do Código de Expropriações (Lei n.º 56/2008, de 4 de Setembro, que procede à quarta alteração da Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro). De acordo com os dois diplomas, a execução de um plano urbanístico de escala municipal é considerado motivo de utilidade pública e justifica a expropriação (Oliveira, 2002:41).

Quanto à “justa indemnização” importa esclarecer que visa apenas ressarcir o expropriado, pagando-lhe o valor real do seu imóvel, à data da declaração de utilidade pública. Segundo Carvalho (2003a:326) o valor da justa indemnização também é bastante variável entre países. Em Portugal, o cálculo do valor de indemnização faz-se de forma diferente para as duas categorias de solo consideradas: “solo apto para construção” e “solo para outros fins”.

Considera-se apto para construção, não só o solo infra-estruturado e/ou integrado em aglomerado urbano, mas também o solo que está destinado a ser futuramente infra-estruturado (alínea c, do número 2 do art. 25º do Código de Expropriações). Esta questão não é menor, podendo considerar-se “apto para construção” todo o “solo cuja urbanização seja possível programar”, definido em PDM, desta forma o valor da indemnização por expropriação aumenta em consequência da acção pública. Em concreto, o valor da indemnização em caso de expropriação de “solo apto para construção”, refere-se à quantidade de construção que se poderia implantar no terreno, valorizada de acordo com valores de mercado; o mesmo acontece na Alemanha, Espanha ou Itália (Fernandes, 2006:18).

Em “solo destinado a outros fins” (que não a construção), o valor da indemnização, não podendo referenciar-se à média dos preços de aquisições ou avaliações fiscais de prédios com idênticas características, é calculado em função dos rendimentos efectivos ou possíveis do terreno, à data da declaração de utilidade pública, designadamente a natureza do solo e do subsolo, a configuração do terreno e as condições de acesso, as culturas predominantes e o clima da região, os frutos pendentes e outras circunstâncias objectivas susceptíveis de influir no respectivo cálculo. (número 3, do art. 27º do Código de Expropriações).

Actualmente a expropriação é um instrumento pouco utilizado pela Administração (Adams, Disberry, *et al.*, 2001:155), nomeadamente em países como o Reino Unido, Grécia e Espanha (Farthing, 2001:256). Este facto deve-se, por um lado, aos elevados valores de indemnização, calculados em função da capacidade construtiva dos terrenos que decorre da aprovação de planos urbanísticos (Muñoz e Altes, 2007:64) e, por outro lado, à consolidação de um estilo de planeamento mais orientado pelas regras do Mercado, onde a forte intervenção pública não é bem vista (Adams, Disberry, *et al.*, 2001:155). Por esta razão parece fazer sentido admitir, como acontece em Espanha, a possibilidade do Município transmitir o seu direito de expropriar a concessionários ou sociedades privadas mediante concurso (*artículo 149 do Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de Julio* que aprova a *Ley de Urbanismo da Cataluña*).

### 3.2.2. Venda Forçada

Tal como a expropriação, a venda forçada é um instrumento autoritário que possibilita à Administração intervir sem o consentimento do proprietário do imóvel (terreno ou edifício), sempre que este não cumpra uma obrigação a que tenha sido submetido, por exemplo reabilitar um edifício ou edificar no seu lote num prazo pré-determinado, parcelar o seu terreno, entre outras possibilidades. Corresponde assim a uma solução alternativa à expropriação. Este instrumento permite forçar o proprietário a vender o imóvel e, se necessário, substituí-lo na venda. A aquisição é realizada em hasta pública a quem oferecer o melhor valor e se comprometa a assumir as obrigações do proprietário original.

A “venda forçada” foi introduzida muito recentemente no Quadro Legal Português, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana em Áreas de Reabilitação Urbana, pelo que só pode ser aplicado no quadro de acções dessa natureza. Contudo, em outros países como Espanha, os planos urbanísticos podem prever a venda forçada (*alienación o sustitución forzosa*) nos casos em que os proprietários do solo não edifiquem ou urbanizem num determinado prazo pré-fixado (*artículo 172 do DL 1/2005, de 26 de Julio que aprova a Ley de Urbanismo da Cataluña*).

### 3.2.3. Operações Urbanísticas Coercivas

Designam-se por operações urbanísticas coercivas as que são impostas contra a vontade do proprietário, podendo ser executadas pela própria Administração caso o proprietário não o faça (sendo-lhe imputados, ou não, os encargos da intervenção realizada).

A possibilidade de se realizarem “obras coercivas” está prevista na legislação urbanística portuguesa, designadamente no RJUE (art. 91º) e no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, que estabelece o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (art. 55º). Trata-se de um instrumento especialmente vocacionado para obrigar os proprietários a realizar obras de conservação em edifícios existentes, sempre que estas sejam necessárias. De acordo com a lei, a Administração pode ordenar a execução de obras que visem a correcção de más condições de segurança e de salubridade ou que visem melhorar esteticamente as edificações. Caso os proprietários não realizem as referidas obras nos prazos fixados, a Administração pode realizar a obra com os seus próprios meios ou delegar essa função a terceiros, cobrando o seu custo ao proprietário do imóvel. Em caso de edificações que ameacem ruína, a Administração pode até ordenar a demolição do edifício contra a vontade do seu proprietário.

Em Portugal, o instrumento “obras coercivas” aplica-se geralmente a operações de edificação, mas, pelo menos em teoria, é possível obrigar os proprietários a realizar todo o tipo de operações urbanísticas (loteamento, parcelamento, infra-estruturação...), substituindo-o caso não o faça. Esta possibilidade está prevista no RJUE, nomeadamente no seu artigo 84º, que determina que a Câmara Municipal pode promover a realização de obras (em geral) por conta do titular do alvará quando estas não tiverem sido efectuadas no prazo previsto ou quando não tenham sido realizadas devidamente.

De notar que o artigo 107º do RJUE define ainda os princípios da “posse administrativa e execução coerciva”. Procedimento que a Administração pode aplicar em caso de incumprimento das medidas de tutela da legalidade urbanística (desconformidade com o projecto de licenciamento, incumprimento dos prazos de execução definidos, obra inacabada, entre outros). Através dele os municípios podem, por exemplo, demolir total ou parcialmente construções já executadas, terminar obras já iniciadas ou executar integralmente obras já licenciadas e não realizadas pelo dono de obra. A execução coerciva pode ser realizada directamente pela Administração ou em regime de empreitada por ajuste directo.

### 3.2.4. Direito de Preferência

O direito de preferência é um instrumento complementar dos anteriores, que permite à Administração adquirir prioritariamente um imóvel quando este está prestes a ser vendido (Lobo, Pardal, *et al.*, 1990:156; Oliveira, 2002:39).

Apesar de só poder ser aplicado após a decisão de venda do proprietário, o “direito de preferência” considera-se aqui um instrumento de tipo autoritário, pois traduz uma forte imposição à liberdade privada.

Segundo Carvalho (2003a:321), a principal vantagem deste instrumento é o facto de obrigar a que todas as transacções imobiliárias sejam comunicadas à Administração, o que constitui uma oportunidade para:

- Controlar com mais rigor a dinâmica imobiliária.
- Conhecer os preços reais que são praticados no mercado.

Apesar dessa sua utilidade, o direito de preferência é um instrumento de curta abrangência fundiária, que só pode ser utilizado depois do proprietário decidir vender o seu terreno, pelo que não garante à Administração capacidade para adquirir solo a curto prazo e em quantidade significativa.

### 3.3. Instrumentos de Concertação

Concertação urbanística pressupõe a realização de parcerias ou pelo menos uma articulação operativa entre agentes, ou seja, não sendo possível associar os proprietários/promotores numa única operação conjunta, pode estabelecer-se, ainda assim, uma concertação entre as várias intervenções individuais, para que estas se adequem, espacial e temporalmente, a uma solução de conjunto. Este tipo de “concertação pontual” pode ser muito útil, nomeadamente para executar espaços colectivos.

Tendo presente que “concertação” não implica necessariamente “parceria”, mas reconhecendo que a parceria é o principal modelo formal através do qual se concretiza a concertação urbanística, este subcapítulo centra-se no seu conhecimento.

Uma parceria corresponde a um “*acordo formal cujo propósito é partilhar o poder com outros em prol da prossecução de objectivos e/ou benefícios comuns*” (Mason, 2007), como tal pode assumir as seguintes modalidades:

- **Parceria público-privada** – Na qual a Administração, como parceira de agentes privados, promove da execução de operações urbanísticas.
- **Parceria entre agentes privados** – Em alternativa, para garantir uma intervenção urbanística mais abrangente e integrada, a Administração pode impor que a execução das operações numa determinada área se faça mediante parceria entre proprietários e outros promotores interessados.

Em seguida analisam-se estas duas possibilidades, apresentando-se, no seu seguimento, a descrição do mecanismo de reparcelamento a que os dois tipos de parceria têm de recorrer para reorganizar a estrutura de propriedade em função da solução urbanística pretendida.

#### 3.3.1. Parceria Público-privada

Devido à perda de capacidade financeira da Administração Pública e devido à crescente instabilidade das estruturas políticas e da própria economia (Newman e Thornley, 1996:78), as parcerias público-privadas têm vindo a assumir-se como a melhor solução para promover operações urbanísticas (Newman e Thornley, 1996, European Commission, 2003; Charles, 2006). As vantagens deste modelo são conhecidas e baseiam-se na complementaridade de competências (Campos, 1993:222):

- Os agentes privados têm capacidade para investir, nomeadamente disponibilizando os seus terrenos.
- A Administração tem capacidade para mobilizar agentes urbanísticos e mediar conflitos de interesses.

Países como França, Espanha, Alemanha, Holanda ou Inglaterra há algum tempo que recorrem com sucesso a formas contratuais de cooperação entre Administração Pública e agentes privados (Newman e Thornley, 1996:80). Tome-se o caso de Espanha como exemplo. O *Real Decreto 3288/1978, de 25 de Agosto (sección 1, artículos 2 e 4)* veio regulamentar a possibilidade dos planos urbanísticos serem executados por entidades urbanísticas especiais, por exemplo parcerias da Administração Pública com entidades locais (públicas ou privadas). Esta lei introduziu, entre outras, a figura de “*consorcio urbanístico*”, criada para elaborar estudos e trabalhos de promoção urbanística, execução de planos ou realização de obras de infra-estruturação. A Comunidad de Madrid (1999:9) descreve a sua experiência de consórcios urbanísticos, lançada na década de 80, como um sucesso. Tendo por objectivo colocar solo urbanizado no mercado, apto para edificação e para a fixação de actividades económicas, os 22 consórcios constituídos em Madrid permitiram urbanizar 1.700ha. Os

terrenos urbanizados foram depois adjudicados para edificação, através de concurso, a promotores privados ou cooperativas.

Em França observa-se uma tendência crescente da Administração para recorrer à negociação e contratualização com particulares no domínio do ordenamento do território (Alves Correia, 2001:60). Com efeito, o Governo francês criou instrumentos legais com vista a aproveitar a iniciativa privada e estes têm vindo a ser aperfeiçoados desde finais da década de 50. Um dos mais destacados foi a Z.U.P. “*zone à urbaniser de priorité*” (Bassols, 1989:118; Kinsey, 1969:370), zona de urbanização promovida e gerida por uma parceria público-privada, onde pelo menos 50% do capital investido era público (Kinsey, 1969:371). Em 1967, a lei de orientação fundiária (*loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967*) substituiu a figura da Z.U.P. pela Z.A.C, “*zone d'aménagement concerté*” (*zona de planeamento concertado*), utilizada até hoje para a realização de novas urbanizações de promoção público-privada.

### 3.3.2. Parceria entre Agentes Privados

Sendo certo que em alguns casos é possível viabilizar a execução de operações urbanísticas lote a lote (por um único proprietário nos limites da sua parcela), em outros casos é necessária uma execução conjunta abrangendo numerosas parcelas, possivelmente de proprietários diversos. Nestas situações, se a Administração não quiser assumir directamente a execução da operação, pode obrigar os agentes privados a formar uma parceria.

Em Portugal não existe a tradição de os agentes privados se associarem espontaneamente para fins de execução urbanística, a não ser lhes sejam apresentadas claras vantagens financeiras (Oliveira, 2002:25). Como tal, a Administração, nos seus planos e regulamentos, pode inviabilizar a realização de operações urbanísticas isoladas, “*empurrando os particulares para mecanismos associativos*” (Alves Correia, ap. Oliveira, 2002:26). De notar que a imposição de uma parceria privada pode tornar mais morosa a execução, pelo que esta medida pode ser problemática em intervenções que se pretendem realizar a curto prazo.

A legislação portuguesa aponta para a necessidade (ou obrigatoriedade, segundo alguns autores) de se realizarem parcerias entre agentes privados, nomeadamente através da figura de “*unidade de execução*” (prevista nos art. 119º e 120º do RJIGT). A unidade de execução é uma área do território onde se pressupõe que seja executada uma intervenção urbanística de forma conjunta e sistemática, envolvendo os diversos proprietários do solo nela abrangidos. Apesar desta orientação legal, as parcerias entre agentes privados são escassas. Segundo CEDOUA, FDUC, *et al.* (2005:72) esta escassez pode dever-se à falta de legislação específica sobre o assunto, legislação que defina o papel dos contratos (entre agentes privados e entre Administração e privados) no domínio urbanístico.

Muñoz e Altes (2007) descrevem o caso da Comunidade de Valência, um exemplo de sucesso no domínio das parcerias privadas. Face à dificuldade dos agentes privados se associarem de forma espontânea e à perda de capacidade pública para promover directamente, ou mesmo dinamizar, operações urbanísticas, a comunidade de Valência aprovou em 1994 a *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, diploma que introduziu inovações no domínio das parcerias entre agentes privados. Uma destas inovações consistiu na criação da figura de “*agente urbanizador*” que, embora seja um investidor de natureza privada, desempenha o papel de mediador da actuação dos restantes agentes, pois a sua principal finalidade é executar (o mais rapidamente) uma solução urbanística. Com esta inovação, a Administração retirou a si mesma a responsabilidade de estar presente em operações que envolvem numerosos agentes urbanísticos.

Qualquer pessoa pode ser agente urbanizador, independentemente de possuir o solo para urbanizar. Para isso, tem de submeter à Administração Municipal um programa para executar o plano urbanístico em vigor. De todos os programas submetidos é escolhido um, com base nos seguintes critérios: custos de urbanização, qualidade da solução, vantagens oferecidas ao município, preço oferecido aos proprietários pelos seus direitos de construção, apoio dos proprietários, prazos de execução e a garantia bancária. O concurso pode ser declarado nulo se nenhuma das propostas satisfizer o município (Muñoz e Altes, 2007:68).

Pressupõe-se que os candidatos a agente urbanizador negociam com os proprietários do solo para ter o seu apoio na operação, para isso podem inclusivamente publicitar as suas ofertas na comunicação social. Quando tal não acontece, e os proprietários optem por ser “reparcelados forçosamente”, é o agente urbanizador que suporta os custos de expropriação, ganhando em troca os seus direitos de construção. Contudo, em Valência a prática tem demonstrado que os proprietários, normalmente, preferem continuar no processo, pelo que a expropriação e o reparcimento forçado não são práticas recorrentes (Muñoz e Altes, 2007:68).

Durante os primeiros anos após a introdução da lei, os proprietários eram os únicos a submeter programas. Porém, a partir de 1996 começou a existir uma forte competição entre candidatos. O número de urbanizações aumentou, de uma média anual de 40 (em 1994) para 242 em 1998. A qualidade dos serviços públicos melhorou bastante, os processos de urbanização tornaram-se mais transparentes e aumentaram as possibilidades de pequenas empresas entrarem no sector, aumentando a competição entre agentes urbanizadores (Muñoz e Altes, 2007:68).

### 3.3.3. Reparcimento

Em operações urbanísticas de iniciativa mista, ou exclusivamente privada exigindo a associação de vários agentes, são necessários instrumentos que permitam reorganizar o conjunto de parcelas disponíveis em função de uma solução urbanística que se pretende executar. O “reparcimento” vai ao encontro dessa necessidade, pois consiste numa acção de reconfiguração fundiária através da qual é possível alterar as divisões cadastrais do solo urbano (conforme Figura 23).

O mecanismo implica, numa primeira fase, a junção de terrenos de um ou mais proprietários (emparcamento) e, numa segunda fase, a sua divisão (loteamento), geralmente em função do investimento inicial de cada interveniente no processo.

De acordo com o Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de Maio, de uma acção de reparcimento resultam diversos “produtos”: lotes para edificar, parcelas para urbanização e áreas destinadas à localização de infra-estruturas urbanas, espaços verdes e equipamentos.

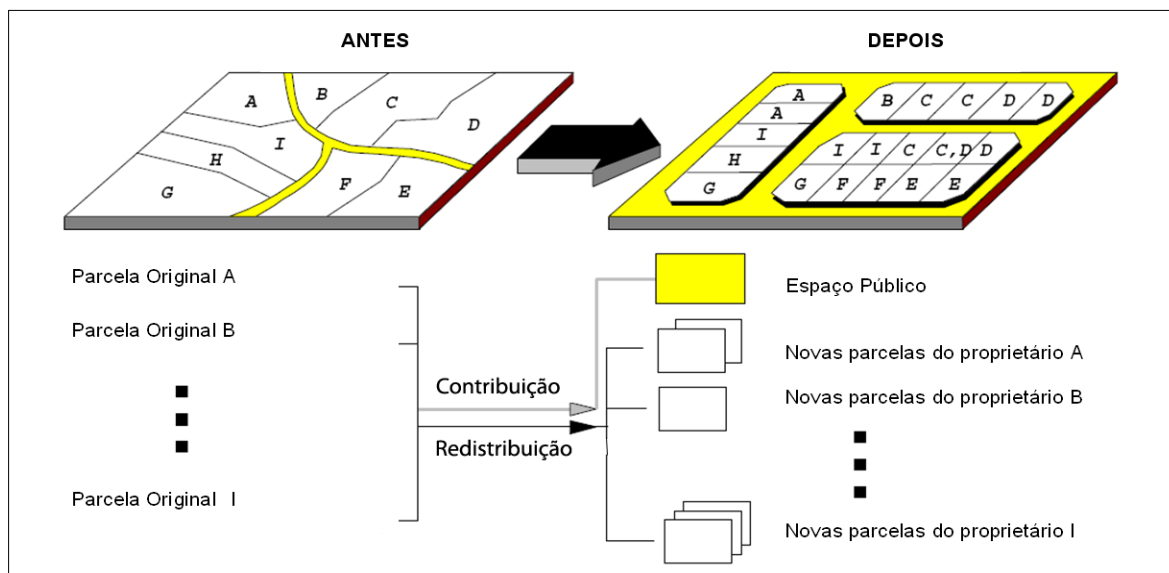


Figura 23 – Esquema explicativo do conceito de reparcimento. Adaptado de Yomralioglu, Tudes *et al.* (1996)

O reparcimento é utilizado na generalidade dos países para executar operações urbanísticas em áreas de cadastro fundiário fragmentado, sem privar os proprietários dos seus direitos (Muñoz e Altes, 2007:62). Apesar de generalizado, o uso do reparcimento é mais frequente na Europa e em países asiáticos, embora

com pequenas nuances que decorrem da especificidade de cada quadro legal (Louw, 2008). Em Espanha, por exemplo, o conceito de “*reparcelación*” foi introduzido em 1956 pela *Ley de 12 de Mayo* que estabeleceu o regime de uso do solo, possuindo uma definição legal muito próxima da adoptada no RJIGT, em 1998. Neste país, o reparcelamento é utilizado com uma dupla função: como instrumento executório e como mecanismo de distribuição dos benefícios e encargos decorrentes de planos urbanísticos.

Em Portugal o reparcelamento pode ser realizado por iniciativa dos proprietários, directamente ou conjuntamente com outras entidades interessadas, ou da câmara municipal, isoladamente ou em cooperação.

Em França, tal como em Espanha e Portugal, o “*remembrement*” pode ser de iniciativa municipal ou dos proprietários das parcelas abrangidas, neste último caso o processo inicia-se com a constituição de uma associação autorizada para o efeito, a “*Foncière Urbaine Autorisée*” (Larsson, 1997).

Na Alemanha o reparcelamento designa-se por “*Umlegung*” e é semelhante à figura de reparcelamento prevista na legislação portuguesa, exceptuando o facto de se desencadear exclusivamente por iniciativa municipal, no âmbito da execução de planos urbanísticos (Larsson, 1997). Segundo Adams, Disberry *et al.* (2001:157), na Alemanha a Administração pode utilizar o reparcelamento sem o consentimento dos proprietários dos terrenos abrangidos na operação, razão pela qual as operações urbanísticas que se realizam com recurso a este instrumento “*costumam estar completas em dois ou três anos*”.

No Japão, onde a propriedade rural é muito fragmentada, aproximadamente um terço da área urbana foi criada com recurso ao reparcelamento (Sorensen, 1999:2333). O modelo adoptado desde o início do século XX admite reparcelamento (“*Kukaku-Seiri*”) por iniciativa das autoridades locais, das empresas públicas, de grandes empresas privadas e de proprietários em geral, desde que pelo menos dois em três proprietários do solo a reparcelar estejam dispostos participar no processo (Sorensen, 1999). A distribuição final dos lotes pelos investidores faz-se por zonas, estabelecidas em função de valores de solo (Larsson, 1997).

Apesar da sua comprovada eficácia, é necessário ter em conta que, para que este instrumento executório possa ser utilizado, a operação ou operações torna-se difícil aliciar promotores (Adams, Disberry *et al.*, 2001:157). Com efeito, o reparcelamento deve ser realizado no âmbito de unidades cuja execução seja viável do ponto de vista financeiro.

#### 4. SÍNTESE – INSTRUMENTOS *VERSUS* PROCESSOS DE EXECUÇÃO

Os processos de execução urbanística identificados no Ponto 3.2 do Capítulo I são compostos por várias operações cuja promoção pode ser iniciativa pública, privada ou mista. Em teoria, conhecendo a realidade portuguesa será possível identificar qual o tipo de promoção que predomina em cada operação e, em função disso, definir quais os instrumentos executórios mais utilizados.

Não tendo sido encontradas fontes bibliográficas com a abordagem pretendida, os argumentos que se apresentam baseiam-se em pressupostos empíricos (a validar futuramente). Em concreto assume-se que:

- Os **Processos iniciados por parcelamento**, geralmente de natureza ilegal, nunca são planeados oficialmente. A Administração não está presente nas etapas iniciais da execução (parcelamento e edificação) e regra geral só é “chamada” a participar no processo quando há necessidade de dotar o conjunto edificado de infra-estruturas. Neste quadro, a Administração poderá fazer uso do licenciamento para, através da legalização das edificações e lotes, obter terrenos por cedência (ou compensações pela não cedência) e o pagamento dos encargos de construção inicial das infra-estruturas. Em Portugal este tipo de licenciamento é enquadrado pela Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto, que estabelece o regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI).
- Relativamente aos **Processos iniciados por parcelamento e infra-estruturação** é difícil determinar um tipo de promoção dominante. No final do século XIX as intervenções de parcelamento e infra-estruturação de Cerdá ou Haussmann fizeram-se por iniciativa essencialmente pública, recorrendo à



elaboração de planos desenhados e à expropriação dos terrenos necessários à sua execução. Actualmente, devido à falta de capacidade financeira da Administração, é mais provável que estes processos ocorram através de parcerias ou, em alternativa, por promoção de empresas privadas de dimensão nacional/internacional, já que maior parte dos proprietários não tem capacidade financeira, e sobretudo organizacional, para desenvolver operações que possam conduzir a processos desta natureza, pelo que necessitam da colaboração de um promotor externo ou da Administração. Todavia, não deverá esquecer-se que a edificação lote a lote, que segue o parcelamento e infra-estruturação neste tipo de processos, é claramente dominada pela iniciativa privada, sendo controlada através do licenciamento.

- Os processos de execução urbanística que se designaram por **Somatório de Pequenas Operações referenciadas a infra-estrutura pública** são, regra geral, realizados por iniciativa privada e enquadrados por planos de zonamento, de escala alargada, onde se admite a edificação individualizada com base em parâmetros quantitativos.

Nestes casos a Administração apenas policia as pequenas operações (de parcelamento e edificação) através de licenciamento municipal, individualizadamente e em vários momentos temporais.

Refira-se que este tipo de processos é desencadeado por uma operação de infra-estruturação autónoma, realizada pela Administração, em solo disponibilizado através de expropriação, ou através de cedências em troca da atribuição de direitos de construção.

- A execução de um **Grande Empreendimento Unitário** é um processo muito exigente do ponto de vista financeiro. Pressupõe a existência de um agente ou agentes promotores com capacidade para suportar todo o investimento. Segundo Farthing (2001:225), é prática corrente em vários países que seja a Administração a assumir o papel de liderança na execução de grandes empreendimentos urbanos. Pelo contrário, em países como Inglaterra essa prática é incomum pois há um nível muito inferior de envolvimento do sector público na execução de novas urbanizações. Em Portugal a execução de grandes empreendimentos unitários tende a ser realizada por agentes privados de natureza empresarial, com forte capacidade financeira. Existe ainda a possibilidade de realizar o empreendimento através de uma parceria, fazendo uso, se necessário, do mecanismo de reparcelamento. De ambas as formas o processo é controlado através de licenciamento. Em alternativa a Administração pode optar por executar o empreendimento por promoção pública directa, utilizando os instrumentos autoritários de que dispõe, nomeadamente a expropriação.

Desta breve análise ressalta que o licenciamento das iniciativas privadas será, à partida, o instrumento de execução mais presente nos processos de execução urbanística considerados. Pode ser muito eficaz porque permite aceitar ou recusar pretensões e produzir recomendações para a melhoria das soluções propostas, porém, é incapaz de fazer acontecer as iniciativas particulares onde estas são mais desejáveis, sendo esta a sua principal fragilidade.

Por outro lado, a expropriação (juntamente com outros instrumentos autoritários) parece indispensável para viabilizar a execução das operações urbanísticas, pois só o facto de existir, mesmo como último recurso, constitui uma “ameaça” para os proprietários imobilistas.

As parcerias surgem como uma boa possibilidade a considerar em todos os processos, mas geralmente não são a primeira opção dos promotores.

## Capítulo III – Benefícios e Encargos da Execução Urbanística

### 1. VISÃO GLOBAL

A execução urbanística é discriminatória relativamente às propriedades, dando-lhes benefícios e impondo-lhes encargos desiguais, facto que é consensual na literatura sobre o tema (Carvalho, 2003a; Carvalho e Oliveira, 2005:32; Alves Correia, 2001:478). Esta diferenciação ocorre frequentemente por via dos planos, independentemente da técnica que utilizam (desenho, do zonamento...) e pode suceder a todas as escalas, embora seja mais evidente em planos de maior detalhe onde se determinam usos e aspectos de pormenor relativos à ocupação.

Mas não é somente através dos planos que se introduzem desigualdades entre proprietários do solo, veja-se que quando a Administração atribui um alvará (de loteamento ou edificação), está a conceder um benefício/privilegio a um determinado proprietário que, a partir desse momento pode ver multiplicado o valor do seu terreno. Ou pense-se, por exemplo, que quando a Administração constrói uma via, de escala local ou supra-local, ela está, nesse mesmo momento, a valorizar todas propriedades que lhe são adjacentes.

Ao mesmo tempo que a execução urbanística gera benefícios para alguns, pressupõe também que alguém suporte os encargos envolvidos na operação (ou operações) a executar, por exemplo os relativos à construção de infra-estruturas. Com efeito, torna-se essencial responder a duas questões:

- Quais os **principais benefícios e encargos** associados à execução urbanística?
- De que **mecanismos** dispõe a Administração, para anular, ou pelo menos minorar, as desigualdades introduzidas pela sua distribuição desigual?

O presente Capítulo tem por objectivo abordar estas questões, sendo composto por três partes. As duas primeiras correspondem à identificação e descrição dos principais benefícios e encargos associados à execução urbanística. A última parte consiste na identificação e descrição dos principais mecanismos perequativos que podem ser adoptados para minimizar as desigualdades introduzidas.

### 2. BENEFÍCIOS ASSOCIADOS À EXECUÇÃO URBANÍSTICA

Em princípio, a acção da Administração em matéria de execução urbanística gera sobretudo benefícios, pois a sua finalidade é melhorar ou salvaguardar as características de um território. No entanto, mesmo visando criar o máximo de benefícios para a comunidade, as suas acções dificilmente agradam a todos os cidadãos, pois cada um valoriza e ambiciona coisas distintas, coisas que por vezes podem ser opostas. Pense-se, por exemplo, que se um município determina a localização de uma estação ferroviária num determinado local, esta escolha pode ser favorável para alguns indivíduos, porque aumenta a sua mobilidade, mas para os seus vizinhos a mesma estação pode ser encarada apenas como fonte de ruído. Com efeito, quando se abordam os benefícios associados à execução urbanística, não deve esquecer-se que estes podem acarretar prejuízos concretos para alguns cidadãos.

Na literatura (Afonso, 2009:128; Dewberry e Rauenzahn, 2008:333; Adams, Watkins *et al.*, 2005:33; Carvalho e Oliveira, 2005) podem encontrar-se referências a vários tipos de benefícios, tipos que aqui se resumem em dois principais:

- **Benefícios difusos**, que afectam todos os cidadãos de forma mais ou menos directa. São, por exemplo, benefícios de carácter ambiental, paisagístico ou estético, que resultam do correcto ordenamento do território ou que decorrem do acesso a infra-estruturas, equipamentos e serviços de utilização colectiva de grande abrangência territorial, como um hospital ou um grande parque verde.
- **Benefícios económico-fundiários**, que afectam somente alguns cidadãos, designadamente os proprietários do solo. O exemplo mais representativo deste tipo de benefício consiste na alteração do valor dos terrenos em consequência das disposições de um plano.

Segundo João e Baasch (1997), apesar de não poderem ser transaccionados, os benefícios difusos podem ser avaliados financeiramente, através do cálculo do seu “valor-de-uso” (directo e indirecto) e do seu “valor-de-não-uso”. No entanto, as autoras alertam para a fragilidade das metodologias de valoração de benefícios difusos, porque se baseiam em “conceitos muito subjectivos ligados à percepção humana”.

Para além de poderem ser quantificados, os benefícios difusos podem também ser “capturados” por quem os origina. Adams, Watkins *et al.* (2005:33) descrevem o caso das “Transport Development Zones”, mecanismo público introduzido no Reino Unido para financiar melhorias no sistema de transportes através da captura de “benefícios difusos” numa área de 200m em torno de estações de metropolitano e de 400m em torno de terminais ferroviários.

Comparativamente aos benefícios difusos, os segundos benefícios identificados, a que se chamou “económico-fundiários” são mais tangíveis, baseiam-se numa evolução (positiva ou negativa) da “renda fundiária”, não decorrente de investimentos do proprietário. Sendo este o tema central a estudar no âmbito dos benefícios urbanísticos, apresenta-se em seguida o seu desenvolvimento.

## 2.1. Renda Fundiária

Antes de entrar no estudo da “renda fundiária” e das principais questões que lhe estão associadas, vale a pena explorar a especificidade do conceito. “Renda” é, por definição, o “produto que se tira de bens imóveis (...); rendimento”<sup>32</sup>, e o termo de “fundiário” refere-se ao solo, pelo que a renda fundiária consiste no rendimento que se retira do solo. Este rendimento pode ocorrer de duas formas principais: através da sua utilização como recurso produtivo ou através da sua venda a terceiros (Rebelo, 2005:47). Por esta razão, a renda fundiária depende de um conjunto numeroso de factores, designadamente:

- Factores endógenos, como o relevo, a dimensão ou as características geológicas.
- Factores externos, como o tipo de acesso, proximidade a serviços e equipamentos, usos e quantidade de construção admitida, entre outros.

Genericamente pressupõe-se que o valor do solo aumenta quando há muitos compradores e/ou porque o solo se tornou escasso (Muller-Jokel, 2002:2). Mas esta é uma perspectiva muito simplificada, baseada na regra da oferta e da procura, na qual assenta o funcionamento do Mercado. Comby (2008:1) recusa que esta regra se possa aplicar ao mercado fundiário e propõe uma abordagem mais complexa da questão. A sua abordagem baseia-se na distinção de vários tipos de mercado, cada um deles com a sua própria lógica de funcionamento:

- O mercado do “*espaço natural adquirido como bem de produção*”, onde a renda fundiária equivale ao valor dos produtos agrícolas e florestais produzidos, deduzindo custos de produção e eventuais investimentos do comprador na preparação do terreno. Por isso, este mercado depende das condições biofísicas do solo.
- O mercado do “*espaço natural adquirido como bem de consumo*”, ou seja, o mercado da parcela a utilizar para fins lúdicos (como caça, golfe, entre outros). Neste caso a renda fundiária é determinada em função da rentabilidade do uso futuro, subtraído o investimento inicial do comprador. Este tipo de mercado está em forte expansão e pode colidir directamente com o primeiro.
- O mercado do “*espaço natural adquirido como matéria-prima*” corresponde à aquisição de solo não infra-estruturado, por um agente intermediário ou promotor-urbanizador, para retenção e posterior venda. O valor mínimo destes terrenos é o da parcela para exploração agrícola; o valor máximo é difícil de determinar, mas pode multiplicar “trinta vezes”. A principal expectativa destas aquisições é conseguir

<sup>32</sup> Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, disponível em: <http://www.priberam.pt/DLPO/default.aspx?pal=renda>

atingir o diferencial entre o valor do solo para fins agrícolas e o valor para edificar, o que pode acontecer através de eventuais alterações de uso do solo.

- O mercado dos “*novos terrenos para construir*”, onde a renda fundiária depende sobretudo da dimensão e da capacidade construtiva do terreno. É um mercado muito competitivo, no qual a concorrência entre vendedores tende a aproximar a renda fundiária ao somatório do custo de aquisição do terreno (não infra-estruturado) mais o custo de infra-estruturação.
- O mercado dos “*terrenos velhos para reciclar*” baseia-se na venda de lotes edificados a promotores-construtores, para demolição e reconstrução. É um mercado que funciona sobretudo em áreas onde o valor potencial do uso futuro é muito superior ao do uso actual, pelo que a renda fundiária depende sobretudo da capacidade construtiva e do valor de mercado da edificação.
- O mercado dos “*terrenos de valor negativo*”, nos quais o custo de fixação de qualquer uso é superior ao valor da utilização futura do terreno, são exemplo os solos contaminados, as zonas de estatuto social negativo ou os terrenos vizinhos de áreas industriais poluentes. Nestes casos, se for do interesse colectivo, a Administração pode conceder incentivos para encorajar a aquisição dos terrenos.

Analisando os tipos de mercado fundiário sugeridos por Comby (2008) compreende-se que, embora haja diferenças significativas entre eles, o valor do solo é sempre afectado pelos usos admitidos (na parcela/ lote e na sua envolvente), nomeadamente pela capacidade construtiva que possui.

Tendo em conta que a definição dos usos do solo e da capacidade construtiva dos terrenos decorre sobretudo dos planos urbanísticos realizados pela Administração, pode concluir-se que o seu conteúdo influencia determinadamente a renda fundiária e, neste quadro, importa analisar de que forma ocorre essa influência.

## 2.2. Evolução da Renda Fundiária versus Planos Urbanísticos

Ao longo do tempo, a renda fundiária tem uma evolução positiva ou negativa que, não resultando de investimentos do proprietário, pode decorrer de acções geradoras de “externalidades”. Segundo Belbute (2008:3), uma externalidade ocorre sempre que o bem-estar de um agente é alterado, positiva ou negativamente, devido à actividade de um outro agente. Neste caso, a evolução da renda fundiária pode ser afectada por:

- Proprietários e outros agentes privados, tendencialmente vizinhos, através de acções tão diversas como a arborização, o ruído ou a beneficiação de infra-estruturas.
- Administração Pública, através da realização de obras, alterações legislativas, licenciamento de operações urbanísticas, ou com a aprovação de planos urbanísticos, entre outras possibilidades (Pereira, 2007:36).

Ora, tendo em conta os objectivos da presente investigação, importa analisar somente a segunda destas possibilidades.

Papudo (2005:5) é um dos autores que defende que “*o mercado fundiário se encontra dependente da actuação da Administração Pública*”. Carvalho (2003a:281) vai mais longe, defende que a acção pública condiciona o funcionamento do mercado fundiário não só porque influencia genericamente o valor do solo (por exemplo quando o afecta a um determinado uso), mas também porque, por vezes, introduz grandes diferenças de valor entre parcelas com iguais características e que, na ausência do plano, teriam igual valor de mercado.

Assim consideram-se duas questões essenciais no estudo da evolução da renda fundiária devido à acção das entidades públicas, designadamente devido à aprovação de planos urbanísticos:

- Quem deve apropriar-se da evolução da renda fundiária?
- Como resolver a diferente valorização atribuída a terrenos iguais?

A primeira questão relaciona-se com a necessidade de garantir a igualdade entre proprietários do solo e os restantes indivíduos que, enquanto contribuintes, financiam a actividade da Administração. Correia (2002:257) tem uma opinião sobre esta questão, defende que a evolução da renda fundiária é criada pela sociedade, pelo que não deve beneficiar-se nenhum proprietário em detrimento dos outros, a não ser que a alteração do valor do terreno resulte de investimentos próprios.

Assim, assumindo que é injusto que sejam os proprietários a apropriar-se da totalidade da renda fundiária gerada pela aprovação de um plano, ou por outras acções públicas, importa determinar quanto deve ser recuperado pela “sociedade”. Neste quadro, há duas hipóteses possíveis, a primeira consiste em considerar que a Administração deve recuperar apenas uma parte da “mais-valia” introduzida no solo, a segunda possibilidade é admitir que a Administração deve recuperar a totalidade da mais-valia.

Autores como Pereira (2007:36) defendem a primeira possibilidade referindo que, em termos políticos e administrativos, é praticamente inviável capturar toda mais-valia gerada pela acção da Administração, mas que é possível recuperar uma parte dela, sendo a opção mais frequente na maior parte dos países europeus. Esta situação é compreensível, dado que as experiências realizadas pela Administração para capturar a totalidade da mais-valia não foram bem sucedidas. A *Town and Country Planning Act*, aprovada em 1947 no Reino Unido, foi uma dessas experiências, prevendo a cobrança de uma taxa (“*development charge*”) que correspondia a 100% da mais-valia. A Administração inglesa presumia que, com a nacionalização da evolução da renda fundiária, o solo passaria a ser adquirido pelo valor da sua utilização, o que não sucedeu porque os proprietários retiveram os terrenos (Bassols, 1989:111).

Sobre a possibilidade da Administração captar a totalidade da mais-valia introduzida no solo, Correia (2002:196) refere que esta é uma opção de difícil execução, porque geralmente os proprietários adoptam uma postura imobilista face às decisões que lhes são prejudiciais, aguardando por alterações políticas e legislativas. Esta postura pode ser muito prejudicial ao ordenamento do território, pelo que o autor defende que as políticas de solos têm de ser sólidas e adoptadas a longo prazo, forçando os proprietários a reagir (Correia, 2002:259).

Em ambas as possibilidades (capturar parte ou a totalidade da mais-valia), a Administração Pública tem de recorrer a instrumentos criados para o efeito. Segundo Carvalho (2003a:316), os instrumentos de recuperação de mais-valias diferem substancialmente de país para país, variando não só relativamente ao valor a cobrar, mas também quanto ao momento de cobrança.

Quanto ao **tipo de instrumentos de recuperação de mais-valias**, os mais destacados são os de instrumentos fiscais/tributários, como impostos e taxas. Referenciando-se ao caso português, Campos (1993:207-208) descreve dois deles:

- O primeiro, “*imposto de mais-valias*”, é cobrado em Portugal desde 1965, independentemente de ter existido, ou não, intervenção pública abrangendo o imóvel ou a sua área envolvente.
- O segundo, instituído pela primeira vez em Portugal em 1912, foi sofrendo sucessivas alterações, correspondendo hoje, grosso modo, à “*taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas*” (descrita no Ponto 3.1.1 do Capítulo II). Esta taxa permite à Administração captar a valorização dos terrenos decorrente da infra-estruturação.

Por outro lado, Pereira (2007:36) defende que é possível recuperar as mais-valias através de instrumentos regulatórios que podem, inclusivamente, ser definidos pelos planos urbanísticos. Exemplificando, a autora descreve o mecanismo de “*participación en plusvalías*”, introduzido na Colômbia pela Lei 338 de 1997, que obriga a que os planos urbanísticos identifiquem, no seu conteúdo documental, todas as suas decisões geradoras de mais-valias. Em função disso, os imóveis valorizados pelo plano devem entregar ao Estado cerca de 30 a 50% do valor que tenha sido acrescido à sua propriedade. Para tal, é realizada uma avaliação anterior ao plano, e outra posterior, incorporando os seus efeitos, a diferença entre as duas avaliações corresponde à mais-valia considerada (Pereira, 2007:50).

Outra solução (esta para recuperar a totalidade da mais-valia) é a referida por Adams, Watkins *et al.* (2005:33). De acordo com os autores, sendo inquestionável que a localização de infra-estruturas e equipamentos

tem um impacto na evolução da renda fundiária das suas áreas circundantes, para que o benefício das obras ou decisões públicas seja colectado na íntegra, a Administração deve adquirir não só a área necessária à execução da obra, mas também os terrenos envolventes que beneficiam da sua acção. Todavia, esta solução só é viável quando a Administração tem capacidade financeira para investir em solo.

Sistematizados os principais tipos de instrumentos, importa perceber **quando pode ser recuperada a mais-valia**. Em teoria, pode exigir-se o seu pagamento em três momentos distintos:

- No momento em que a Administração cria a mais-valia (Correia, 2002:238), ou seja, aquando da aprovação do plano urbanístico. Carvalho (2003a:316) apresenta como exemplo deste tipo de prática o caso dinamarquês, onde se realizou “*a colecta logo após a decisão pública de passagem de solo rural a urbano*”. Segundo o autor, apesar de eficaz, este modelo foi abandonado algum tempo depois, devido à pressão social.
- No momento em que a Administração autoriza a realização de uma operação urbanística. Um exemplo deste tipo de cobrança é a “*taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas*”. A *Town and Country Planning Act* de 1947, já referida anteriormente, previa também a liquidação da “*development charge*” aquando do licenciamento de loteamentos e edificações.
- No momento em que é realizada uma transacção imobiliária. Em Portugal, por exemplo, é cobrado o “*imposto de mais-valias*” sempre que um imóvel (terreno ou edifício) é vendido. Este imposto corresponde a 50% da diferença entre o valor de aquisição do imóvel e o seu valor de venda, deduzindo ainda eventuais encargos do proprietário na beneficiação do imóvel<sup>33</sup>.

Assumindo-se um cenário no qual a Administração permite que os proprietários se apropriem de pelo menos uma parte da mais-valia fundiária, surge uma nova questão: **como distribuir justamente a mais-valia** entre todos eles?

A distribuição da mais-valia entre proprietários é uma obrigação legal da Administração, assim como o cumprimento do Princípio da Equidade<sup>34</sup> entre indivíduos. Princípio que impõe que terrenos iguais devem ser valorizados de forma idêntica, regra que se for respeitada à partida, resulta naturalmente numa justa atribuição das mais-valias. No entanto, nem sempre é possível valorizar o solo apenas em função das suas características. Por exemplo, os terrenos abrangidos num plano podem ter diferenças endógenas (de localização, acesso, relevo, vistas, entre outros) que os tornam adequados ou inaptos para a edificação, sendo por isso mais ou menos valiosos. Face à realidade, se o plano reconhece a sua aptidão e lhes confere uso e edificabilidade compatível com essa aptidão, esse plano é equitativo pois as suas disposições são justificadas pela vinculação situacional dos terrenos. Porém, se o plano prevê um uso e/ou edificabilidade que não decorrem da aptidão do solo, designadamente tratando de forma dispar terrenos iguais<sup>35</sup>, é necessário que esse mesmo plano preveja mecanismos correctivos que reponham o Princípio da Equidade entre proprietários. Este é um assunto fundamental da dissertação, pelo que será desenvolvido mais à frente.

<sup>33</sup> Conforme art. 10º e 43º do Código do IRS

<sup>34</sup> A discussão em torno do Princípio da Igualdade e do Princípio da Equidade, e da relação entre ambos, é complexa. Não havendo espaço para a detalhar, assume-se, como defende Nunes da Silva (2002:163), a existência de um Princípio da Equidade, previsto na alínea e) do art. 5º da Lei de Bases (LBOTU) e, em paralelo, um Princípio da Igualdade previsto na Constituição da República Portuguesa. Os dois distinguem porque o Princípio da Equidade apenas obriga tratar de forma idêntica as situações que já são iguais, perpetuando eventuais “discriminações” pré-existentes; ao passo que o Princípio da Igualdade corresponde ao impedimento de discriminar, positiva ou negativamente, um qualquer cidadão.

<sup>35</sup> Exemplo: imagine-se duas parcelas de iguais características e de diferentes proprietários. A uma delas o plano atribui 1000m<sup>2</sup> de área de construção; à outra parcela o plano atribui a classificação de espaço verde de protecção, e nenhuma capacidade construtiva.

### 2.2.1. A Importância da Avaliação Imobiliária

O conhecimento do valor de solo é crucial para o êxito do planeamento urbano em todas as suas vertentes (Muller-Jokel, 2002:1). Por exemplo, para aplicar qualquer um dos instrumentos de recuperação de mais-valias anteriormente referidos, e alguns mecanismos perequativos, é necessário conhecer o valor do solo e dos produtos imobiliários, antes e depois da intervenção da Administração Pública. Autores como Campos (1993:294), Correia (2002:30) ou Carvalho (2003a:317) consideram que a informação sobre o valor do solo é indispensável, designadamente para tornar os planos mais realistas, as taxas e impostos mais justos e para introduzir maior transparência no mercado fundiário. Campos refere, a este propósito, que “*sem esta informação, estes processos [nomeadamente os planos] são cegos e destituídos de fundamento realista sobre as suas condições de execução*”. Pardal (2006a:1) defende que o efeito dos planos urbanísticos sobre o valor dos imóveis constitui um “*domínio oculto, explorado pelos mais diversos interesses e poderes*”.

Em Portugal coexistem vários problemas que contribuem para a inexistência de uma avaliação rigorosa e actualizada dos imóveis nacionais, tais como:

- A desactualização das bases de cadastro predial (conforme Ponto 1.1.1 do Capítulo I).
- A ausência de métodos fidedignos e de orientações legais a este respeito (Afonso, 2009:140)<sup>36</sup>.
- A dispersão da informação existente por várias entidades como associações de construtores ou imprensa especializada (Campos, 1993:295).

Apesar das dificuldades inerentes a um processo de avaliação imobiliária à escala nacional, há casos de países que o conseguiram com sucesso. Carvalho refere que a maior parte dos países europeus, tal como Portugal, têm sistemas de avaliação fundiária medíocres, mas descreve o caso dinamarquês como exemplar: “*é possivelmente o país com um sistema de avaliação mais sofisticado; todas as propriedades são reavaliadas a cada quatro anos e os resultados são publicados em cartas de preços de terrenos*”.

Outro bom exemplo é o caso alemão, apresentado por Muller-Jokel (2002:2), onde para tornar o mercado fundiário mais transparente para todos os cidadãos, a Administração afixa, em todas as cidades, informações detalhadas sobre o valor padrão dos tipos de solo municipal. Para tal, as entidades públicas são obrigadas, por lei, a recolher e analisar todas as transacções imobiliárias que ocorrem na sua área de jurisdição.

## 3. ENCARGOS ASSOCIADOS À EXECUÇÃO URBANÍSTICA

A par dos referidos benefícios, a execução urbanística implica também a assunção de um conjunto de encargos.

Regressando às ideias apresentadas do início desta dissertação relativamente às componentes materiais, importa recordar que os tecidos urbanos são compostos por elementos de carácter predominantemente privado e individual (o edifício e a parcela) e por elementos que pertencem ao domínio colectivo (a infra-estrutura). A este respeito deve sublinhar-se ainda a dependência do edifício e da parcela relativamente à infra-estrutura, sem a qual o seu funcionamento está totalmente comprometido por falta de acesso, de abastecimento de água ou de energia. Com efeito, do ponto de vista do promotor, a parcela e o edifício são os elementos “lucrativos” do plano, e a infra-estrutura o “encargo necessário” para os viabilizar. Pelo contrário, para a sociedade, a infra-estrutura (e os equipamentos de utilização colectiva) são a principal mais-valia que decorre da execução urbanística.

<sup>36</sup> Coexistem na legislação portuguesa dois diplomas com orientações sobre a avaliação de imóveis. Um deles é o Código de Expropriações (Lei 168/99, de 18 de Setembro) que define, para efeitos de justa indemnização, a forma de cálculo do valor do solo “apto para construção” e “apto para outros fins”, constando esta do Ponto 3.2 do Capítulo II. Ao mesmo tempo, para efeitos fiscais, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (Lei 287/2003, de 12 de Novembro – Anexo I) determina a fórmula de cálculo do valor tributável dos prédios urbanos, considerando para isso a capacidade construtiva do terreno, a sua localização, vetustez, qualidade, conforto, dimensão e uso das edificações que contém (art. 38º).

Independentemente da forma como cada um encara a infra-estruturação, o facto é que ela não se paga a si própria, realizá-la implica um significativo investimento inicial e conservá-la impõe custos de gestão, conservação e remodelação permanentes. Neste quadro, a infra-estruturação, juntamente com a construção dos equipamentos de utilização colectiva, corresponde ao principal encargo a suportar. A sua execução integra dois tipos de investimento: solo e obra, isto é, por um lado é necessário solo para implantar os espaços de utilização colectiva, designadamente através de cedências de terreno em troca de edificabilidade; e por outro lado há também que realizar as obras de construção inicial de infra-estruturas e equipamentos. Em seguida analisam-se estes dois tipos de investimento com base em referências bibliográficas sobre o tema.

### 3.1. Cedências de Terreno para Domínio Público

A questão das cedências de terreno já foi descrita no âmbito das obrigações associadas ao licenciamento de operações de loteamento, pelo que aqui importa discutir a quantidade de terreno que deve ser exigida pela Administração a promotores e/ou proprietários, e o modo como se podem e dever ser fixadas as áreas de cedência.

Em Portugal, apesar da existência de legislação específica sobre parâmetros mínimos de cedência (Portaria n.º 216B/2008, de 3 de Março), aplicável no licenciamento de operações de loteamento em caso de ausência de plano, as áreas de cedência a cumprir devem decorrer, em primeiro lugar, do disposto nos planos urbanísticos. Este pressuposto está presente no próprio RJIGT (Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, alínea r do art. 85º; alínea e do art. 92º), que determina que os planos de âmbito municipal devem definir, no mínimo, critérios para a definição das áreas de cedência. Neste quadro distinguem-se duas situações:

- Em planos de maior detalhe (sobretudo se desenhados), a fixação de áreas de cedência pode ser rigorosa. O grau de pormenorização da solução proposta permite calcular a área total de cedência necessária para implantar todos os espaços de utilização colectiva propostos e determinar qual a área de terreno (em m<sup>2</sup>) que cada proprietário deve ceder para o domínio público municipal.
- Em planos mais alargados, abrangendo toda a cidade ou o município, onde não se define uma solução única do ponto de vista da forma urbana, é mais difícil determinar que áreas de cedência serão necessárias para a realização das infra-estruturas e equipamentos colectivos. Nestes casos, definem-se frequentemente valores padrão de cedência que são depois aplicáveis a cada parcela em função da capacidade construtiva que lhe é atribuída. Nestas situações, um dos principais desafios é fundamentar os valores de cedência que se adoptam no plano. Apesar de não existirem muitos autores a escrever sobre esta questão, é possível encontrar algumas referências teóricas sobre o assunto.

A experiência realizada por Carvalho (1996:143) é uma delas. O autor calculou o valor padrão de cedência que seria necessário adoptar para conseguir implantar:

- Todas as infra-estruturas e equipamentos (de escala geral) das cidades de Coimbra e Évora, adoptando por fim, como referência, o valor de 0,7m<sup>2</sup> de área de cedência por cada m<sup>2</sup> de área de construção.
- As infra-estruturas e equipamentos (de escala local) que servem geralmente um empreendimento de tecido clássico, fixando, como referência, um valor entre 0,2 e 0,3m<sup>2</sup> de área de cedência por cada m<sup>2</sup> de área de construção. O autor previne, contudo, que este valor depende bastante do tipo de tecido urbano adoptado.

Em suma Carvalho (1996:143) concluiu que, para implantar todas as infra-estruturas (gerais e locais) de uma cidade seria necessário que, por cada m<sup>2</sup> de construção os promotores cedessem, em média, cerca de 1m<sup>2</sup> de terreno, ou seja, metade do que construíam. Esta perspectiva pode validar-se com o facto de que, segundo Correia (2002:352), em Israel a cedência de terreno exigida pelas autarquias locais é de cerca de 40% da área loteada, valor próximo do apontado por Carvalho.



Por outro lado, Nunes da Silva (1996:152) alerta para que este tipo de correlação directa (entre área de construção e área de cedência) pode ter um efeito perverso pois nem sempre as zonas onde há mais quantidade de construção são aquelas onde há maior carência de espaços de utilização colectiva. O autor defende ainda que não tem de existir equidade nas cedências de terreno, e que este pressuposto (errado) tem conduzido a situações aberrantes. A este propósito importa não esquecer que a legislação em vigor (RJUE, número 4 do art. 44º) prevê a possibilidade da Administração optar por uma compensação (em numerário ou espécie), em substituição da cedência de terrenos, designadamente em situações que a área urbana já se encontre devidamente servida.

Assim, em alternativa à fixação de áreas de cedência padrão para toda a cidade ou município, podem propor-se mecanismos mais complexos. Um deles poderia consistir na fixação de áreas de cedência por zonas, definidas em função da densidade ou do tipo de tecido urbano (aspectos que como se referiu anteriormente são susceptíveis de alterar as áreas de cedência necessárias para a implantação de espaços de utilização colectiva).

### 3.2. Obras de Infra-estruturação<sup>37</sup>

Na análise dos principais encargos associados à execução urbanística destaca-se a importância das obras de infra-estruturação, em concreto:

- A construção inicial ou beneficiação de espaços de utilização colectiva, como arruamentos, largos, praças e jardins, dotados de redes de abastecimento de água, esgotos, energia eléctrica, entre outros.
- A construção ou beneficiação de equipamentos de utilização colectiva.

Neste ponto pretende-se distinguir os trabalhos que estão incluídos neste encargo e, principalmente, chegar a custos padrão de obras de infra-estruturação. Antes de mais convém esclarecer que quando aqui se fala em “obras de infra-estruturação” está-se a considerar não apenas a construção de infra-estruturas de escala local, como também de escala supra-local.

A legislação portuguesa impõe (através do RJIGT) que os planos urbanísticos contenham disposições relativamente às obras de infra-estruturação necessárias à sua execução:

- Os planos mais pormenorizados devem definir os espaços públicos (de circulação viária e pedonal, e de estacionamento), a localização e dimensionamento de equipamentos e zonas verdes, e ainda a implantação das redes de infra-estruturas necessárias ao funcionamento da área de intervenção (número 1, do art. 91º do RJIGT).
- Aos planos que abrangem, por exemplo, toda a área central de uma cidade, a mesma lei obriga à definição do traçado e dimensionamento das principais redes de infra-estruturas de escala supra-local e à fixação de critérios de localização e dimensionamento de equipamentos de utilização colectiva (alíneas e, f do art. 88º).

Há contudo um aspecto que é comum a todos os planos urbanísticos: a indispensabilidade de elaborar um plano de financiamento das acções que preconiza. Neste quadro, é essencial calcular os encargos e, em particular, o custo das obras de infra-estruturação.

Apesar da obrigatoriedade de prever disposições quanto a custos de infra-estruturação, são conhecidas as dificuldades inerentes a esta tarefa; Campos (1993:297) enuncia-as: os municípios, serviços municipalizados, operadores e concessionários de serviços públicos não contabilizam de forma sistematizada estes encargos; algumas entidades responsáveis não dispõem sequer de cadastro actualizado das suas redes de infra-estruturas, nem de informação sobre as componentes e equipamentos técnicos que implantaram no território.

<sup>37</sup> Apesar de serem designadas mais frequentemente por “obras de urbanização”, adoptou-se o termo “obras de infra-estruturação” porque estas se referenciam directamente ao conceito de “infra-estrutura” assumido no Ponto 1.1.2 do Capítulo I, o que reflecte a necessidade de compatibilizar o vocabulário ao longo da dissertação.

Outra dificuldade prende-se com o facto de que cada operação urbanística tem exigências específicas relativamente a obras de infra-estruturação. Estas exigências decorrem principalmente de três aspectos que variam bastante de operação para operação:

- As características do terreno, como o relevo e as suas especificidades geológicas.
- A percentagem de espaço público proposto no projecto a executar, em particular o equilíbrio entre quantidade de edificação e quantidade de espaços de utilização colectiva.
- As soluções técnico-constructivas dos espaços colectivos propostos, como o tipo de redes (enterradas ou aéreas), o tipo de materiais (ajardinados, pavimentados) ou a quantidade de mobiliário urbano e arborização.

Quanto ao primeiro aspecto, as características do terreno são prévias à intervenção urbanística. Esta pode, no máximo, adaptar-se à vocação do território, reduzindo, por exemplo, os movimentos de terra necessários à execução das infra-estruturas e equipamentos.

Relativamente ao segundo aspecto, é consensual que o excesso de espaços de utilização colectiva é um facto tão negativo (ou mais) que a sua carência; sobretudo se as entidades responsáveis não tiverem capacidade suficiente para realizar a sua manutenção. Neste sentido, Krier (1999:143) considera que a área total de espaço público de um bairro deve corresponder a uma percentagem entre 35% e 25% da sua área total. Contudo, esta teoria pode ser rebatida com o argumento de que não é possível pensar a quantidade de espaço de utilização colectiva sem considerar o número de indivíduos a “servir”. Pardal, Correia, *et al.* (1991:233), por exemplo, defendem que o ideal é prever uma relação de 40m<sup>2</sup> de espaço público por cada habitante<sup>38</sup>, valor que os autores admitem poder descer até um mínimo de 10m<sup>2</sup> por habitante.

Quanto à variabilidade das soluções técnico-constructivas dos espaços colectivos e ao diferencial que essas soluções podem introduzir nos encargos de infra-estruturação, as referências teóricas são mais escassas. Ainda assim, é possível encontrar alguns autores que procuram identificar custos padrão, de construção inicial, de cada uma das redes de infra-estruturas. Zmitrowicz e Neto (1997:18) concluem no seu estudo que, em média, os custos de pavimentação e drenagem de águas pluviais correspondem a cerca de metade do custo total das obras de infra-estruturação, sendo os restantes encargos repartidos igualmente entre a rede de drenagem de águas residuais domésticas e as redes do sistema energético (eléctrica, telecomunicações e gás). Segundo estes autores, a rede de abastecimento de água tem um custo residual, correspondendo a cerca de 3,5% do investimento total.

Carvalho (2003a:423) realizou também um estudo sobre esta questão. O autor determinou o custo de construção inicial das infra-estruturas de escala local em quatro tipos diferentes de formas urbanas, através da análise de projectos concretos, disponibilizados por serviços técnicos municipais. Para tal, o autor fixou o preço unitário de cada uma das componentes que considerou estarem abrangidas nas obras de infra-estruturação: o espaço automóvel, o espaço pedonal, lancis, rede de água, rede de esgotos domésticos, rede de esgotos pluviais, rede de electricidade de baixa tensão, rede de iluminação pública, postos de transformação, rede de gás, rede de telecomunicações, arborização e mobiliário urbano. Os valores adoptados neste estudo estão reproduzidos na Tabela 6, com um acréscimo de 30% que procura reflectir a actualização geral de preços de 2000 para 2009.

Com este estudo, Carvalho (2003a:429) concluiu que as obras de infra-estruturação de escala local, apesar de variarem bastante segundo as características da forma urbana adoptada, dificilmente são inferiores a 40€ por cada m<sup>2</sup> de área de construção<sup>39</sup>; e que os encargos com obras de infra-estruturação de escala supra-local (onde o autor inclui os encargos com a construção de equipamentos de utilização colectiva) são, no mínimo, de 65€ por cada m<sup>2</sup> de área de construção<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Neste valor não estão presentes as áreas destinadas a equipamentos de utilização colectiva.

<sup>39</sup> O valor considerado pelo autor é de seis contos, o que traduzido em euros, com um acréscimo de 30% de inflação corresponde a 39€.

<sup>40</sup> O valor considerado pelo autor é de dez contos, o que traduzido em euros, com um acréscimo de 30% de inflação corresponde a 65€.

**Tabela 6 – Custos unitários de obras de construção inicial de infra-estruturas**

<i>Elemento</i>	<i>Unidade</i>	<i>Custo unitário</i>
Espaço Automóvel	m <sup>2</sup>	20 €
Lancil	ml	20 €
Espaço Pedonal	m <sup>2</sup>	26 €
Árvores	un	130 €
Espaço verde (relvado)	m <sup>2</sup>	17 €
Rede de Água	ml	33 €
Esgotos Domésticos	ml	59 €
Esgotos Pluviais	ml	85 €
Electricidade (baixa tensão)	ml	46 €
Postos de Transformação	fogo	72 €
Iluminação Pública	ml	39 €
Rede de Gás	ml	39 €
Rede de Telecomunicações	ml	33 €
Mobiliário Urbano	un	600 €

Alguns autores, apesar de não avançarem com uma proposta de cálculo do custo das obras de infra-estruturação, sublinham a sua importância, particularmente para tornar mais eficientes os planos urbanísticos e a negociação entre Administração e agentes privados, e ainda para tornar mais justas as taxas urbanísticas a cobrar aos promotores.

Por fim convém não esquecer que, para se ser rigoroso, é necessário considerar que os encargos com obras de infra-estruturação não se esgotam com a sua construção inicial. Para estudar este assunto de uma forma mais aprofundada deveriam considerar-se igualmente custos (médios) de manutenção e eventuais custos de reposição da infra-estrutura ao longo da sua existência. Por diversas restrições, este aprofundamento não poderá ser realizado no âmbito da presente dissertação.

### **3.2.1. Possíveis Financiadores e Formas de Financiamento**

Conhecendo-se a dimensão do encargo com obras de infra-estruturação importa identificar quem os pode e deve financiar e quais as possíveis formas de financiamento. Este é um tema bastante estudado, existindo um número significativo de referências teóricas sobre o assunto (Boyfield, 1992; Brueckner, 1997; Azizi, 2000; Oliveira, 2002; Carvalho, 2003a e 1996; Pagano e Perry, 2008; Chapman, 2008; Anderson, 2009), a maior parte delas centrando-se numa perspectiva em que o financiamento da infra-estrutura já não pode ser suportado pela Administração.

A questão dos possíveis financiadores da construção inicial das infra-estruturas é complexa. A legislação portuguesa (RJIGT, número 3 do art. 118º) determina que os particulares têm o dever de participar no financiamento da execução dos sistemas gerais de infra-estruturas e equipamentos públicos municipais e intermunicipais, contudo não avança com nenhuma disposição sobre quem deve pagar o quê e em que proporção.

A este propósito, Carvalho (1996:140) considera dois modelos básicos que é possível adoptar quando se trata do financiamento de obras de infra-estruturação: ou se considera que estas devem ser suportadas pela sociedade em geral ou, pelo contrário, impõe-se os encargos a quem é mais beneficiado pelas obras realizadas. Sendo praticamente consensual que o justo será imputar encargos a quem é mais beneficiado, determiná-lo nem sempre é tarefa fácil. Veja-se que, sobre esta questão, Oliveira (2002:18) e Carvalho (2003a: 435) concluem que,

por diferentes razões, os encargos com obras de infra-estruturação podem ser legitimamente imputados a quatro tipos de agentes:

- **Proprietários** de terrenos servidos (e valorizados) por obras de infra-estruturação.
- **Construtores/promotores** porque as infra-estruturas são um elemento essencial dos seus empreendimentos, viabilizando a venda de lotes e edifícios.
- **Utilizadores** em geral, porque usufruem directamente das infra-estruturas criadas.
- **Contribuintes** (preferencialmente locais) pois ganham qualidade de vida, beneficiando directa ou indirectamente das infra-estruturas criadas.

Assumindo-se estes quatro possíveis grupos de financiadores, apresentam-se em seguida os modelos de financiamento que são adoptados em países como os EUA e Portugal, e ainda a perspectiva particular de alguns autores sobre quem deve suportar este tipo de encargos.

Reportando-se aos E.U.A., Pagano e Perry (2008:24) referem que o modelo de financiamento de obras de infra-estruturação se alterou significativamente ao longo do tempo. No século XIX a construção das infra-estruturas urbanas básicas tinha custos avultados, encargos que superavam geralmente a capacidade financeira da cidade ou município. Face a esta realidade, as cidades começaram a ter de imputar obrigações aos seus residentes, designadamente criando impostos sobre o valor da propriedade imobiliária. Assim, segundo Brueckner (1997:384), nos E.U.A. os encargos com obras de infra-estruturação foram, até aos anos 80, suportados de forma partilhada pelos contribuintes, mas hoje estes encargos são tendencialmente imputados aos promotores, através de “*land-use exactions*” (exigências de uso do solo).

Relativamente ao caso português, Carvalho (2003a:461) começa por fazer uma análise do papel de cada um dos possíveis financiadores e do modo como estes podem suportar os encargos com obras de infra-estruturação, concluindo por fim, que em Portugal:

- Os **proprietários** de terreno financiam as obras de infra-estruturação através do imposto sobre a propriedade imobiliária (IMI), mas visto que este tipo de tributação é baixa, a contribuição dos proprietários é escassa relativamente ao custo da infra-estrutura pública.
- Os encargos dos **promotores** são muito variáveis entre municípios, mas regra geral o promotor-urbanizador suporta cerca de metade do encargo necessário para a realização de “boas” obras de infra-estruturação; o promotor-construtor não suporta quaisquer encargos para além do pagamento de taxas urbanísticas pelo licenciamento da operação.
- Os **utilizadores** directos suportam encargos através do pagamento de tarifas, porém o autor não conseguiu obter dados quanto ao valor global dos encargos dos utilizadores.
- Os **contribuintes** suportam cerca de metade da despesa municipal no domínio das obras de infra-estruturação, através do pagamento de impostos.

Na realidade, os modelos de financiamento adoptados são diversos. Brueckner (1997:384), por exemplo, defende um modelo que consiste na partilha do custo da infra-estrutura (“*Current Sharing*”) entre residentes, novos e existentes. O autor considera justo exigir que cada novo residente da cidade suporte o custo da infra-estrutura adicional que a sua presença exige, mas por outro lado, o autor posiciona-se contra os modelos de financiamento que implicam um excessivo encargo para os novos residentes (a quem os promotores e proprietários imputam os encargos suportados, aumentando o preço final do produto imobiliário) e, ao mesmo tempo, isentam de qualquer encargo os residentes já existentes que também irão usufruir das infra-estruturas criadas.

Numa outra perspectiva, Carvalho (1996:140), partindo da constatação de que “*globalmente, a participação financeira dos beneficiados [pelas obras de infra-estruturação] é pequeníssima*”, considera que devem ser proprietários e promotores a suportar integralmente os encargos de construção inicial das infra-estruturas e equipamentos, e que os utilizadores, com o apoio da Administração, devem suportar somente os encargos de manutenção e eventual reposição da infra-estrutura.

Chapman (2008) apresenta várias técnicas de financiamento da infra-estrutura por parte da Administração, a maioria dessas técnicas emprega instrumentos fiscais (que incidem sobre a propriedade imobiliária ou sobre os veículos), mas há também outras modalidades de financiamento, como os acordos entre a Administração e o sector privado, através dos quais actividades tradicionalmente públicas são realizadas pelo sector privado. Este tipo de modelos de financiamento podem assumir diversas formas, uma delas é a “*iniciativa financeira privada*” (PFI), muito utilizada no Reino Unido desde a década de 90. O seu objectivo é induzir agentes privados a investir em projectos como hospitais, escolas ou estradas. Mas este tipo de modelos só é aplicável a infra-estruturas cuja exploração seja rentável.

Em síntese, há quatro principais tipos de possíveis financiadores de obras de infra-estruturação, porém, a proporção da contribuição de cada um deles varia substancialmente em função do modelo de financiamento que se adopta, modelo que decorre sobretudo da perspectiva política e ideológica da Administração em vigor.

Relativamente às formas de financiamento há um forte consenso (Brueckner, 1997:384; Oliveira, 2002:20) em torno de duas principais possibilidades:

- **Pagamento em espécie**, ou seja, o promotor executa e entrega à Administração os arruamentos, condutas de água, esgotos, espaços verdes e equipamentos, entre outros, de acordo com a solução urbanística definida.
- **Pagamento em numerário**, forma de financiamento especialmente útil quando a área de abrangência de uma operação urbanística já se encontra devidamente servida por infra-estruturas.

Para concluir este ponto importa referir que alguns autores, como Brueckner (1997), mencionam que a falta de estudos rigorosos sobre o financiamento das obras de infra-estruturação é uma lacuna grave dos regimes de financiamento existentes. Na mesma linha de pensamento, Pagano e Perry (2008:36) defendem que é fundamental encontrar sistemas inovadores e estratégias que garantam que os possíveis financiadores das obras de infra-estruturação pagam não só os seus custos de construção inicial, mas também os custos de manutenção e eventual reposição ao longo do tempo. Neste quadro, os autores defendem ainda que um modelo de financiamento cuidadosamente concebido deve incorporar os dois pilares fundamentais: o valor dos benefícios atribuídos aos usuários com a criação da infra-estrutura (o princípio dos benefícios), e a capacidade destes para pagar a sua utilização (o princípio da capacidade-para-pagar). Segundo Pagano e Perry (2008:36), é tecnicamente possível fazê-lo, mas na realidade não é assim que sucede, as decisões finais sobre o financiamento da infra-estrutura (obras de construção inicial, manutenção e/ou reconstrução) continuam a ser essencialmente políticas, pouco transparentes e algo discricionárias.

## 4. PEREQUAÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS

### 4.1. Problemática

A questão da distribuição equitativa de benefícios e encargos surge muito associada aos planos urbanísticos, por duas principais razões:

- Apesar de não serem a única fonte de desigualdade, os planos têm a capacidade de atribuir edificabilidade e, regra geral, essa edificabilidade recai de forma desigual nas parcelas, gerando a valorização e desvalorização de propriedades iguais<sup>41</sup>.
- A legislação em vigor só impõe a obrigação perequativa aos planos urbanísticos. Neste quadro, as restantes acções públicas que geram diferenciações no valor dos terrenos, como a infra-estruturação

<sup>41</sup> Se por vezes os planos conseguem evitar diferenciações entre terrenos iguais, definindo uma proposta com base nas condições endógenas do território, em outros casos a introdução de iniquidades é inevitável para se conseguir obter uma boa solução urbanística, daí que muitos autores (como Carvalho e Oliveira, 2005:32; Carmona, 1999:56; Campos, 1993:205), afirmem que os planos são discriminatórios por natureza.

autónoma, não estão obrigadas a prever mecanismos perequativos para anular os efeitos desigualitários que introduzem.

Os planos, sendo instrumentos públicos, são obrigados a cumprir o Princípio da Igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição Portuguesa. Segundo Alves Correia (2001:477) este Princípio é “*estruturante do Estado de direito democrático e do sistema constitucional global, que vincula directamente os poderes públicos*”. À luz do Princípio da Igualdade, as disposições dos planos não podem ser arbitrárias, não se admitindo, por exemplo, que se tratem de forma diferente dois terrenos com as mesmas características, excepto se esse tratamento diferenciador puder ser justificado (Alves Correia, 2001:278). Todavia, mesmo que as diferenciações criadas sejam devidamente justificadas, os planos continuam a ter de as corrigir, sob pena de serem considerados inconstitucionais (Afonso, 2009:109). Neste contexto, a legislação portuguesa determina (através da LBOTU e do RJIGT) que os planos urbanísticos são obrigados a prever “mecanismos perequativos” para anular ou, pelo menos, atenuar as desigualdades que eles próprios introduzem.

Geralmente, estes mecanismos perequativos só se efectivam no momento da execução das operações urbanísticas, altura em que o promotor é compensado por outros, ou compensa-os. Assim, a perequação de benefícios e encargos é indissociável dos processos de execução urbanística.<sup>42</sup>

O principal objectivo dos mecanismos perequativos é assegurar a equidade, porém, para além dessa virtude, a sua aplicação tem outras vantagens, algumas delas são referidas pela legislação (art. 137º do RJIGT):

- Permite ao município obter terrenos e meios financeiros adicionais para a construção de infra-estruturas e para pagar indemnizações de expropriações. Vantagem que decorre da distribuição equitativa dos encargos (obras de infra-estruturação e solo para as realizar).
- Permite eliminar pressões e influências (de agentes privados) para manipular as disposições dos planos. Nunes da Silva (2000:9) assume que esta é uma das principais vantagens dos mecanismos perequativos, considerando que quem tem mais a perder com a sua aplicação é “*quem se mexe como peixe na água na opacidade da gestão urbanística*”. Carvalho (2008) defende que os mecanismos perequativos não eliminam as influências dos agentes privados sobre a Administração, mas podem contribuir para as atenuar significativamente.

A lei refere também que os mecanismos perequativos permitem estimular a oferta de solo, evitando a sua retenção. Contudo, Carvalho e Oliveira (2005:28) consideram que pode discutir-se se esta é de facto uma vantagem, já que os proprietários tenderão a reter os seus terrenos após a implementação do mecanismo perequativo, até que com o tempo esse mecanismo possa ser aceite socialmente.

Uma importante vantagem da utilização de mecanismos perequativos, que não é referida na legislação, consiste em permitir que o desenho urbano “*se liberte do espartilho do cadastro*”, porque independentemente do que se propõe em cada parcela, no final todos os proprietários têm os mesmos direitos, ainda que tenham de os exercer fora da sua parcela de origem (Nunes da Silva, 2000:9).

Apesar de sugerir alguns caminhos<sup>43</sup>, a legislação portuguesa não obriga à utilização de um mecanismo específico, deixando essa decisão ao critério da Administração Pública. Por conseguinte, os mecanismos perequativos de encargos e benefícios podem variar de plano para plano. Até porque a sua concepção não é indissociável da solução urbanística adoptada (Brito, Tavares, *et al.*, 2008:2), deve ter em consideração aspectos como: a abrangência geográfica do plano e as suas características particulares, nomeadamente a quantidade de encargos e benefícios. Considere-se, a título de exemplo, um plano urbanístico abrangendo um bairro de uma cidade, que atribui a mesma proporção de benefícios e encargos a todas as parcelas (não introduzindo desigualdades internamente), mas cuja implementação exige o suporte de pesados encargos com infra-estruturas supra-locais. Neste caso, o mecanismo perequativo deveria envolver, se possível, outros financiadores

<sup>42</sup> Segundo Oliveira (2002:21) “a perequação é feita quando o particular pretenda urbanizar ou aquando da emissão do alvará”.

<sup>43</sup> Reserva-se o próximo Capítulo para o estudo do Quadro Legal Português, pelo que não serão descritos quaisquer mecanismos nele previstos.

para além dos proprietários abrangidos pelo plano, financiadores que suportassem parte da infra-estruturação em função do benefício que dela poderão tirar.

Da mesma forma que, se um plano (que abrange um bairro de uma cidade) integrar somente áreas a urbanizar densamente e encargos mínimos, será discutível se as mais-valias que decorrem desse plano pertencem só aos proprietários nele abrangidos. Esta questão coloca-se porque, geralmente, para que alguns proprietários possam urbanizar “muito” relativamente ao que é a média de uma cidade, outros terão de urbanizar “pouco”, nomeadamente porque em algum lugar terá de existir espaço para equipamentos e áreas colectivas de escala supra-local. Com efeito, um dos temas centrais associados à perequação é a sua abrangência geográfica.

## 4.2. Abrangência Geográfica da Perequação

A perequação compensatória referencia-se sempre a uma determinada abrangência geográfica, dentro da qual se pretende garantir uma distribuição equitativa dos benefícios e encargos decorrentes de uma qualquer solução urbanística. Esta abrangência pode ser diversa, sendo determinada pela Administração em função do nível de igualdade que pretende alcançar.

Tendo em conta que as regras e mecanismos perequativos são previstos em planos urbanísticos, é no seu âmbito que a questão da abrangência geográfica da perequação também se coloca.

Em teoria, à escala municipal, a Administração Pública pode considerar as seguintes abrangências geográficas para realizar a perequação (Carvalho, 2003a:290):

- A abrangência municipal, que inclui todo o solo urbano e rural do município.
- A abrangência de um aglomerado urbano (incluindo, ou não, o solo agrícola e florestal que se localiza no seu interior).
- A abrangência de uma parte da cidade (por exemplo: o centro, a área urbana consolidada em torno do centro, as áreas peri-urbanas ou a grande zona industrial).
- A abrangência de uma operação urbanística, podendo variar bastante em dimensão.

Na escolha da abrangência geográfica da perequação, a Administração está geralmente condicionada pelo quadro jurídico e institucional em vigor. A legislação portuguesa determina que as vantagens e desvantagens que são imanentes à especial situação factual de um terreno, às suas características intrínsecas, ou que decorrem de determinações legais prévias aos planos, não têm de ser compensadas pela Administração (Alves Correia, 2001:486). Neste quadro é possível defender a não inclusão do solo agrícola ou florestal na perequação, pois as restrições à ocupação decorrem, pelo menos parcialmente, das suas características intrínsecas (localização, características biofísicas, entre outros) e/ou de condicionamentos legais prévios.

Pelo contrário, nos E.U.A., a linha divisória entre o que são as restrições de uso admissíveis (por parte da Administração) e as restrições excessivas, é uma linha delicada que está em permanente alteração (Renard, 2007:44). Assim sendo, o Supremo Tribunal reconhece com frequência a obrigação de compensar proprietários de solos condicionados por restrições de uso decorrentes de zonamentos, pois esta é considerada uma forma de apropriação pública do solo privado, exigindo compensação num caso de expropriação (Renard, 2007:44). Neste quadro jurídico, a Administração é forçada a legitimar com grande rigor as suas opções de planeamento, bem como a abrangência geográfica que define para realizar a perequação compensatória, sob pena de ter de indemnizar os proprietários lesados pelo plano após a sua aprovação.

O facto de se adoptar uma determinada abrangência geográfica não inviabiliza que dentro dela se reconheça a existência de solos desiguais que devem ser tratados distintamente. Até porque, como já foi referido anteriormente, o conceito de equidade obriga a tratar de forma similar apenas os terrenos que são iguais aquando da concepção do plano. Com efeito, a “vinculação situacional” dos terrenos é determinante para a perequação de benefícios e encargos. O conceito reporta às características intrínsecas do solo, destacando-se duas em particular:

- A localização de um terreno no quadro da cidade.
- As características biofísicas do terreno, das quais decorre a sua maior ou menor aptidão construtiva.

Por conseguinte, a vinculação situacional influencia fortemente a valorização do solo para efeitos de perequação compensatória. A título de exemplo, considere-se a seguinte situação hipotética: a Administração pretende realizar a perequação em toda a sua abrangência geográfica de um plano urbanístico que corresponde à totalidade de um aglomerado urbano. Nesse aglomerado existem terrenos localizados no centro, terrenos peri-urbanos e terrenos localizados em zonas industriais longe do centro. Em cada uma dessas localizações encontram-se terrenos aptos para edificação e alguns terrenos inaptos. Atendendo a estas diferenças, e dentro da abrangência geográfica considerada, espera-se que o plano avalie todos os terrenos tendo em conta a sua “vinculação situacional” e que, em função dessa avaliação lhes atribua uma justa proporção dos benefícios e encargos do plano.

Face ao que foi referido até aqui torna-se evidente que há uma relação directa entre a abrangência geográfica adoptada e o tipo de plano onde se incluem os mecanismos perequativos através dos quais se operacionaliza a perequação. À partida pode deduzir-se que:

- Quando a Administração pretende garantir a equidade em todo o território municipal, tem de prever mecanismos perequativos em planos que abrangem todo o município (incluindo o solo urbano, urbanizável e rural).
- Se a Administração pretende realizar a perequação entre todos os terrenos inseridos num aglomerado urbano, terá de prever mecanismos perequativos em planos de abrangência igual, ou superior, à desse aglomerado urbano.
- Ao assumir que só pretende compensar as desigualdades criadas no interior de cada operação urbanística, a Administração pode prever mecanismos perequativos em planos (ou unidades de execução) de abrangência igual ou superior à da operação urbanística.

Apesar desta evidente relação, os autores dividem-se bastante quanto à abrangência geográfica da perequação e, em consequência, quanto ao tipo de planos que devem conter mecanismos perequativos.

Referenciando-se ao caso português, Serpa (1996:117), defende que os mecanismos perequativos só podem ser aplicados em planos de menor abrangência, onde se conhece o cadastro e onde existe uma solução de desenho urbano concreta que determina usos e edificabilidade em cada parcela. Num plano que abrange todo o município, o autor defende que, no máximo, podem definir-se critérios de perequação (a aplicar em planos ou outras unidades de maior pormenor). Da mesma forma, Babo (1996:157) refere que realizar a perequação em planos de grande abrangência é uma tarefa demasiado complexa que, para ser eficaz, exige a diferenciação entre os direitos dos proprietários de solo urbano, dos proprietários de solo não urbano e dos utilizadores não proprietários, pelo que o autor defende a perequação em planos de maior detalhe. Oliveira (2002:29) argumenta que uma das leituras possíveis da legislação portuguesa consiste em considerar que a perequação só pode suceder no quadro de “*unidades de execução*”<sup>44</sup>, facto que, a ser verdade, torna inviável a perequação nos casos de execução assistemática (parcela a parcela). Contudo, vários autores (Farthing, 2001:225; Blair, 2001:108; Carvalho e Oliveira, 2005:11) afirmam que a execução urbanística ocorre predominantemente de forma assistemática, pelo que poderia deduzir-se que a maior parte da execução de operações urbanísticas não é alvo de perequação. Com efeito, a ser real, esta conclusão conduz à necessidade de encontrar soluções para repor a igualdade sempre que a Administração e/ou os agentes privados não são capazes de promover a execução dos planos no âmbito de unidades criadas para o efeito.

Para dar resposta a esta e a outras dificuldades, Carvalho (1998) defende que a perequação deve ser realizada simultaneamente a duas escalas, pois cada uma delas cumpre diferentes objectivos e permite perequacionar encargos e benefícios distintos:

<sup>44</sup> Unidades criadas para executar, sistematicamente, partes de um plano.



- À **escala alargada**, ou seja, em planos que abrangem a área de uma cidade<sup>45</sup>, a perequação tem as seguintes vantagens:
  - Abrange todos os licenciamentos de operações urbanísticas isoladas, que ao ocorrerem fora de unidades de execução ficam isentos da perequação.
  - Anula as desigualdades que possam existir entre planos ou outras unidades de execução localizadas dentro da mesma cidade<sup>46</sup>.
  - Permite distribuir os encargos com equipamentos e infra-estruturas de escala supra-local (como o hospital ou o grande parque verde) entre todos os habitantes da cidade, pois não seria justo imputá-los somente aos proprietários dos terrenos adjacentes.
- À **escala local**, ou seja, em planos de maior detalhe ou unidades de execução, abrangendo uma parte da cidade, um bairro, alguns quarteirões ou uma operação urbanística. A perequação à escala local destina-se garantir a equidade entre proprietários directamente envolvidos na execução de uma intervenção concreta. Regra geral, a perequação à escala local tem a vantagem de se referenciar a uma solução urbanística já predefinida, pelo que possibilita uma distribuição de benefícios e encargos mais justa e rigorosa.

Em suma, a previsão de mecanismos perequativos em planos de maior ou menor abrangência geográfica decorre sobretudo do nível de igualdade que se pretende atingir, decisão que cabe à Administração, dentro dos condicionamentos jurídicos e institucionais que lhe são impostos. Sendo esta a problemática onde se enquadra a perequação de benefícios e encargos urbanísticos, apresenta-se seguidamente uma descrição dos mecanismos que podem ser previstos para anular ou minorar as iniquidades criadas entre proprietários.

### 4.3. Mecanismos Perequativos

A legislação portuguesa confere grande margem de discricionariedade à Administração na criação, escolha e regulamentação dos mecanismos perequativos a adoptar, pelo que é possível optar pelo método sugerido no RJIGT (art. 137º), ou desenhar outros mecanismos, desde que estes garantam a distribuição perequativa dos benefícios e encargos. Neste contexto, há diversos autores que sugerem modelos teóricos de perequação, alguns deles já testados em planos concretos (Salgado, 2002:193; Serpa, 2002:117; Carvalho e Oliveira, 2005, entre outros).

Os modelos descritos na literatura conjugam geralmente dois mecanismos perequativos complementares, um deles destinado a distribuir equitativamente os benefícios e outro destinado a repartir os encargos. Em ambos os casos os mecanismos referenciam-se a um benefício ou a um encargo-padrão, consistindo na definição de procedimentos obrigatórios a adoptar nos casos em que se introduzem desvios relativamente aos valores padrão.

Em teoria, os mecanismos perequativos podem ser diversos, podendo variar relativamente aos seguintes aspectos:

- **Natureza** – alguns mecanismos são originalmente criados para perequacionar, designando-se “directos”. Outros mecanismos, não tendo como objectivo a perequação, podem ser usados para esse fim, designando-se “indirectos”.

<sup>45</sup> Em Carvalho (2003a:300) o mesmo autor refere que a possibilidade de a perequação se estender a espaços exteriores da cidade deve ser afastada porque corresponde à socialização do direito de urbanização, concepção incompatível com a sociedade actual.

<sup>46</sup> Imagine-se, por exemplo, duas unidades de execução vizinhas, uma delas inclui somente solo urbanizável onde é permitido edificar até quatro pisos; a outra inclui áreas da estrutura ecológica urbana e só admite a edificação até dois pisos. A desigualdade introduzida pelo plano entre as duas unidades justifica a previsão de um mecanismo perequativo que permita compensar os proprietários da segunda unidade.

- **Momento em que ocorre** – em alguns casos a compensação pode ter lugar logo após a aprovação de um plano; a generalidade dos mecanismos pressupõe que a compensação seja efectuada no acto de licenciamento de operações urbanísticas.
- **Tipo de compensação** – a compensação pelas desigualdades introduzidas pode ser concedida em terreno, em capacidade construtiva ou em dinheiro. Alguns mecanismos implicam um tipo específico de compensação, outros admitem várias possibilidades.
- **Relação que potenciam entre agentes urbanísticos** – alguns mecanismos são vocacionados para distribuir encargos e benefícios sem a intervenção da Administração, outros pressupõem a sua presença como intermediária na troca de compensações entre proprietários.
- **Execução a que se adequam** – alguns mecanismos exigem a execução conjunta de várias operações urbanísticas, outros, pelo contrário, adequam-se facilmente a casos de execução assistemática (parcela a parcela). Este aspecto é essencial porque, regressando aos “processos de execução urbanística” definidos no Ponto 3.2 do Capítulo I, dois dos quatro tipos de processo identificados são realizados de forma assistemática (o “somatório de pequenas operações referenciadas a infra-estrutura pública” e o “processo iniciado por parcelamento”).

Com efeito, em seguida são aprofundados os conceitos de benefício-padrão e encargo-padrão e, na sua sequência, apresentam-se os principais mecanismos que podem ser usados para compensar os desvios introduzidos, dividindo-os quanto à relação que potenciam entre agentes e quanto ao tipo de compensação (numerário, capacidade construtiva ou terreno). Antes disso, convém lembrar três ideias básicas sobre a perequação de benefícios e encargos associados à execução urbanística:

- A aplicação de mecanismos de perequação exige que se determine previamente o benefício e o encargo-padrão introduzidos numa determinada área que se reconhece como homogénea, podendo corresponder a todo o solo submetido a um plano urbanístico ou a cada uma das suas partes.
- Um mecanismo perequativo corresponde a um procedimento de compensação a adoptar nos casos em que se introduzem desvios relativamente ao benefício ou ao encargo padrão.
- Os mecanismos perequativos são diversos e podem variar quanto às suas características.

#### 4.3.1. Benefício-padrão

O principal benefício associado à execução urbanística é a evolução da renda fundiária e, como já foi referido, esta decorre sobretudo da edificabilidade admitida em cada parcela. Por esta razão, os mecanismos de perequação de benefícios referenciam-se geralmente à edificabilidade atribuída a uma parcela de terreno, assumindo como tal que o benefício-padrão é sinónimo de “edificabilidade-média”.

Para calcular o benefício-padrão por m<sup>2</sup> de terreno, ou seja, a diferença entre o valor de uma parcela antes e depois da acção da Administração, é possível adoptar metodologias simplificadas e expeditas ou, pelo contrário, utilizar métodos mais complexos (Carvalho e Oliveira, 2005:34):

- Na versão mais simples assume-se que todos os terrenos localizados dentro da área a perequacionar têm direito à mesma capacidade construtiva. Por conseguinte, o cálculo do benefício-padrão referencia-se à edificabilidade total atribuída a essa área, distribuindo igualmente a construção admitida por cada m<sup>2</sup> de terreno existente.
- A adopção de modelos mais complexos visa garantir que a perequação não trata de igual forma terrenos diferentes, já que ao atribuir-se um benefício padrão a todo o solo pode estar a valorizar-se excessivamente alguns dos terrenos, o que coloca em dúvida toda eficácia do processo perequativo. Assim, nas versões mais complexas podem distinguir-se vários tipos de terreno em função da sua vinculação situacional (infra-estruturado, não infra-estruturado, condicionado, não condicionado...) e, em função destas características considerar que os terrenos têm uma capacidade construtiva diferente. Da mesma forma, a edificabilidade atribuída pode ser valorizada diferenciadamente, por exemplo, em função do uso admitido (comércio, habitação, terciário).

Serpa (2002:129) é um dos autores que propõe um modelo de perequação para aplicar em planos de pormenor, que pode considerar-se complexo. O autor diferencia o valor dos terrenos pré-plano em função da sua centralidade, da orientação solar, declive, vista sobre a paisagem, servidões e outros factores especiais de desvalorização e, nesse mesmo modelo, distingue também o valor dos lotes decorrentes da execução do plano em função do seu uso.

Por outro lado, Carvalho (1996:140) defende que ao pretender-se criar modelos pretensamente perfeitos pode correr-se o risco de introduzir demasiada complexidade no processo perequativo, pelo que considera preferível adoptar modelos mais simples e exequíveis. Em concreto, o autor refere que: *“se começarmos a introduzir todos os factores de diferenciação à partida, temo que nos confrontemos com uma complexidade enorme que dificulte a aplicação do modelo e o torne, na prática, ainda mais imperfeito”*. Nunes da Silva (2000:9) também exprime a sua preferência por modelos mais simplificados, assentes numa proporcionalidade directa entre edificabilidade e área de terreno. O autor alega que os processos que se baseiam na diferenciação exaustiva dos terrenos podem ser facilmente impugnados, já que a lei portuguesa não determina de que forma o solo deve ser valorizado para fins de perequação compensatória.

Para efeitos perequativos, o benefício-padrão por m<sup>2</sup> de terreno tem como consequência a fixação de um “direito abstracto de construção” para cada parcela (ou, se preferível, para cada proprietário), independentemente de tal direito poder concretizar-se na parcela de origem. O direito abstracto de construção corresponde à edificabilidade a que cada um tem direito em função da dimensão/características do seu terreno.

Conhecendo-se o direito abstracto de construção de cada parcela, este é comparado com a edificabilidade atribuída. Este cálculo, parcela a parcela, permite identificar os desvios positivos e negativos relativamente ao direito abstracto do proprietário. Em função dos resultados obtidos os proprietários beneficiados pela edificabilidade são obrigados a compensar os não beneficiados, na proporção exacta do desvio relativamente ao benefício-padrão.

#### 4.3.2. Encargo-padrão

Os encargos referenciam-se sempre aos benefícios, ou seja, à edificabilidade atribuída, pelo que o encargo-padrão é fixado em €/m<sup>2</sup> de área de construção. Em concreto, para efeitos perequativos, se um terreno tem direito a 10% da edificabilidade atribuída, espera-se o seu proprietário suporte também 10% do encargo total.

Como já foi referido anteriormente, os principais encargos associados à execução urbanística são as cedências de terreno (para infra-estruturas e equipamentos) e as obras de infra-estruturação. Com efeito, o encargo-padrão resulta do somatório de uma cedência-média de terreno e de um custo-médio de infra-estruturação, que se destinam a construir de origem ou a beneficiar dois tipos distintos de infra-estrutura:

- **Infra-estrutura de escala local**, cujo custo de construção e quantidade de terreno necessário variam substancialmente em função do tecido urbano adoptado ou das características biofísicas do solo. Em teoria este custo deve ser suportado pelos promotores das operações urbanísticas, pois decorre sobretudo da implantação dos empreendimentos imobiliários e das suas características internas. Na realidade, quando se tratam de pequenas operações urbanísticas, nomeadamente de edificação em zonas previamente infra-estruturadas, o mais comum é os promotores não suportarem qualquer tipo de encargo (para além do pagamento de taxas urbanísticas). Por esta razão, Carvalho e Oliveira (2005:39) defendem que deve ser estabelecido um valor mínimo, de solo e custo de obra, a cobrar a todos os promotores.
- **Infra-estrutura de escala supra-local**, cujo custo de construção e a quantidade de terreno necessária são similares em todo o território. Em teoria este encargo deve ser suportado por todos os que são beneficiados pela construção das infra-estruturas (promotores, utilizadores, contribuintes...). Assim, Carvalho e Oliveira (2005:47) defendem que deve cobrado aos promotores um custo-médio, cujo valor é definido pela Administração em função do que entende ser justo. No máximo, corresponde ao custo

total da infra-estruturação. No mínimo, a Administração pode optar por não cobrar qualquer valor, assumindo ela própria esse encargo.

Distinguidos os tipos de infra-estrutura incluídos no encargo-padrão, clarificam-se em seguida os dois conceitos que o compõem:

- A **cedência-média** é a quantidade de terreno que, em média, cada proprietário deve ceder para o domínio público, por cada  $m^2$  de área de construção que lhe é atribuída. Para calcular a cedência-média há que quantificar toda a área necessária para implantar as infra-estruturas e equipamentos de utilização colectiva previstos na área geográfica a perequacionar. Em seguida, a área total de cedência é dividida pela área de construção total, resultando numa obrigação de cedência de  $x m^2$  de terreno por cada  $m^2$  de área de construção autorizada.
- O **custo-médio de infra-estruturação** corresponde também a um valor que os proprietários devem suportar por cada  $m^2$  de área de construção que lhes é atribuída. O seu cálculo resulta do custo total da infra-estruturação (local e geral) prevista, a dividir pela área total de construção prevista na operação.

O encargo-padrão não tem de ser uniforme. Admite-se que o valor possa variar em função da localização da área a perequacionar, tendo em consideração aspectos distintivos como o tecido urbano ou o grau de urbanização. Por exemplo, segundo Carvalho (2008) os habitantes de áreas peri-urbanas deveriam suportar um encargo-padrão mais elevado que os habitantes da cidade “consolidada”, porque as suas infra-estruturas são tendencialmente mais dispendiosas.

Em suma, o cálculo do encargo-padrão é indispensável para aferir quem suporta obrigações excessivas e insuficientes. Face aos desvios (positivos e negativos) relativamente ao encargo-padrão procede-se à “compensação” ou à “cobrança” na proporção do desvio encontrado.

#### 4.3.3. Mecanismos de Compensação pelos Desvios face ao Padrão

As compensações pelos desvios face ao benefício ou ao encargo-padrão podem ser entregues à Administração, que dessa forma assume a função de distribuir as compensações pelos proprietários, ou podem ser realizadas directamente pelos proprietários entre si, nomeadamente em situações em que o número de agentes envolvidos é reduzido ou quando há um entendimento prévio entre eles. Face a estas duas possibilidades, Carvalho e Oliveira (2005:36) sistematizaram da seguinte forma os vários tipos de compensação pelos desvios face ao benefício e ao encargo-padrão:

- Entre proprietários (e/ou promotores), em terreno.
- Entre proprietários (e/ou promotores), em numerário.
- Entre promotores e Administração, em terreno.
- Entre promotores e Administração, em numerário.

Tendo em consideração estes tipos de compensação, apresentam-se em seguida quatro modelos de mecanismos perequativos, que podem ser usados isoladamente ou de forma conjugada. Em cada um deles descreve-se a forma de aplicação mais comum e as principais potencialidades.

##### • **Perequação entre Proprietários (e/ou Promotores), em Terreno**

Este tipo de mecanismo perequativo ocorre geralmente no quadro de uma associação entre proprietários, operacionalizando-se mediante uma operação de reparcelamento. De acordo com o referido no Ponto 3.3.3 do Capítulo II, o reparcelamento corresponde a uma acção de reconfiguração fundiária através da qual é possível alterar as divisões cadastrais do solo urbano. No entanto, como defendem alguns autores (Oliveira, 2002:199) esta é uma figura que no regime jurídico português tem uma dupla função: é um instrumento executório e um mecanismo perequativo. Na prática, o mecanismo consiste na junção de terrenos e na sua

posterior divisão, na proporção do investimento inicial de cada agente ou, neste caso, na proporção da área e das características de cada terreno inserido numa área a perequacionar.

Em Espanha, a perequação ocorre no âmbito de unidades cuja execução é realizada através de reparcelamento. A aprovação de uma unidade de execução não exige o acordo de todos os proprietários, podendo ser aceite pela Administração com o apoio de apenas dois terços. Aprovada a unidade de execução, notificam-se todos os proprietários de terrenos localizados no seu interior e também os proprietários de terrenos necessários à construção de infra-estruturas gerais, mesmo que localizados fora da sua área de abrangência (Carmona, 1999:79). A etapa seguinte consiste em definir os direitos e obrigações de todos os proprietários envolvidos, ficando estes registados através de certificados legais de titularidade. Nesta etapa, os proprietários estão obrigados a declarar a existência de situações que afectem (positiva ou negativamente) o valor dos seus terrenos para efeito de distribuição de benefícios e encargos. Após esta etapa, e depois de suspensa a possibilidade de licenciar qualquer tipo de operação na área a reparcelar, os proprietários que acordaram realizar o reparcelamento formulam um projecto. Este projecto deve respeitar as disposições do plano em vigor e atribuir os lotes para edificação em função da prévia distribuição de benefícios e encargos, constante dos certificados de titularidade (Carmona, 1999:82).

Face ao exposto conclui-se que este tipo de mecanismo permite perequacionar, em simultâneo, os benefícios e os encargos introduzidos. Contudo, tem a desvantagem de não poder ser operacionalizado em casos de execução assistemática (através de operações parcela a parcela desfasadas no tempo).

#### • **Perequação entre Proprietários (e/ou Promotores), em Numerário**

Os mecanismos de perequação entre proprietários envolvendo dinheiro correspondem, geralmente, à aquisição de capacidade construtiva entre proprietários. A transferência de direitos de construção ("*Transferable Development Rights*", que se designará por TDR) é um mecanismo perequativo directo que não pressupõe a intervenção da Administração, é um mecanismo instrumentalizado pelos proprietários, entre si, e com base nas regras de concorrência do Mercado. Em concreto, consiste na venda de direitos de construção de um determinado terreno, ao proprietário de um outro terreno, permitindo edificar numa parcela em consequência da redução (ou do impedimento) da edificação numa outra (Johnston e Madison, 1997:365).

A TDR é utilizada, em países como os E.U.A., para ressarcir os proprietários de terrenos condicionados (e desvalorizados) por acção da Administração, designadamente devido ao estabelecimento de servidões e restrições de utilidade pública. Com efeito, assume-se neste estudo que a TDR é um mecanismo válido a considerar, até porque é muito usada em contextos institucionais e jurídicos diferentes do português.

Segundo Manzato (2008:15), este mecanismo foi criado pela doutrina norte-americana, iniciando-se em Chicago, como consequência de conflitos após a classificação patrimonial de imóveis. Os proprietários dos imóveis classificados sentiram-se prejudicados pela impossibilidade de exercerem o seu direito de construção nos seus terrenos, pelo que se criou a possibilidade de transferirem esse direito a terceiros, para construção em parcelas não condicionadas.

A operacionalização do mecanismo assenta na pré-definição de "*zonas de transmissão*" e "*zonas de recepção*". As zonas de transmissão de direitos construtivos correspondem às áreas não-urbanizáveis do plano (agrícolas, florestais, entre outras), às quais é atribuído um índice de construção<sup>47</sup>. As zonas de recepção de direitos construtivos são algumas das classificadas como urbanas ou urbanizáveis. Nestas zonas está prevista a atribuição de um "bónus de edificabilidade", aplicável sempre que um proprietário adquira direitos de construção (Johnston e Madison, 1997:365). Segundo Manzato (2008:20) a parcela receptora do direito construtivo deve, preferencialmente, pertencer também ao proprietário, ou em alternativa pode pertencer a quaisquer outros agentes que detenham terrenos localizados em "*zonas de recepção*".

<sup>47</sup> Em alguns países esta questão tem levantado polémica. Segundo Renard (2007:55), tem vindo a questionar-se se é correcto atribuir edificabilidade a terrenos que se pretende que permaneçam agrícolas, e cujo valor decorre precisamente da produtividade do solo.

Devido às suas potencialidades, a TDR é usada geralmente para preservar solos agrícolas e *habitats*, ou para reduzir densidades em áreas com carência de infra-estruturas (Johnston e Madison, 1997:365). Jain (2008:62) defende que, com este mecanismo, deixa de ser necessário gastar valores exorbitantes com a aquisição de terrenos para fins de utilização pública, porque quando a Administração pretender, por exemplo, abrir uma via sem querer autorizar a edificação nos terrenos adjacentes a essa via, ela pode conceder direitos de edificabilidade aos proprietários como contrapartida, deste modo compensa-os com a possibilidade de fazer valer esses direitos no mercado imobiliário.

Quanto às fragilidades deste mecanismo, uma delas é o facto de só permitir perequacionar os benefícios. Pode também considerar-se que é pouco equitativo, porque as transferências de edificabilidade tenderão a ocorrer entre parcelas localizadas em zonas menos valiosas para parcelas localizadas em zonas mais nobres (Carvalho e Oliveira, 2005:36). Por outro lado, em caso de não existir procura por parte das “zonas de recepção”, os proprietários lesados só podem ser compensados se adquirirem novos terrenos para aplicar os seus direitos de construção.

#### • ***Perequação entre Promotores e Administração, em Terreno***

Este tipo de mecanismo permite perequacionar benefícios e encargos, e é operacionalizado pela Administração aquando do licenciamento de operações urbanísticas. Regra geral, o mecanismo funciona da seguinte forma:

- Quando se verifica que um promotor é prejudicado (porque suporta encargos superiores ao encargo-padrão, ou porque adquire benefícios inferiores ao benefício-padrão) a Administração pode compensá-lo cedendo-lhe um lote, localizado dentro ou fora da área alvo de intervenção, com a capacidade construtiva que corresponde ao desvio negativo verificado.
- Quando, pelo contrário, o promotor de uma operação é beneficiado (porque suporta encargos inferiores ao encargo-padrão, ou porque adquire benefícios superiores ao benefício-padrão), a Administração pode exigir-lhe uma compensação em lotes ou parte de lotes, com a capacidade construtiva em excesso.

Segundo alguns autores, como Carvalho e Oliveira (2005:37), as compensações em terreno podem ser muito vantajosas para a Administração porque “*estimulam e viabilizam uma política fundiária*”. Isto é, receber compensações em terreno permite à Administração constituir uma bolsa de terrenos para, por exemplo, realizar permutas com outros proprietários ou implantar equipamentos e infra-estruturas de utilização colectiva nos locais desejados.

#### • ***Perequação entre Promotores e Administração, em Numerário***

À semelhança do anterior, este tipo de mecanismo implica que a compensação seja efectuada no acto de licenciamento das operações urbanísticas. O modo de funcionamento de um mecanismo de compensação em numerário, com a Administração, é simples:

- Quando se verifica que um promotor é prejudicado face ao encargo ou ao benefício-padrão, a Administração pode indemnizá-lo, pagando-lhe o valor equivalente ao desvio negativo verificado.
- Quando, pelo contrário, o promotor de uma operação é beneficiado face ao encargo ou ao benefício-padrão, a Administração pode exigir que o promotor pague em numerário o equivalente ao desvio positivo.

Alguns quadros legais, como o português, não prevêem a possibilidade da compensação pelo desvio face ao benefício/encargo-padrão poder ser realizada através da simples indemnização em dinheiro. Com efeito, dado que os promotores têm de suportar taxas urbanísticas no acto de licenciamento das suas operações, o mais comum é instrumentalizar estas taxas para realizar a perequação em numerário.

Assim, a Administração pode fixar em regulamento municipal as normas relativas à cobrança das taxas urbanísticas, podendo prever valores diferenciados em função das características das operações a licenciar e, no acto da cobrança de taxas, pode da seguinte forma: quando se verifica que o promotor de uma operação suporta mais encargos ou tem menos benefícios que o padrão, este deve ser compensado através de desconto nas taxas urbanísticas. Quando, pelo contrário, o promotor de uma operação urbanística é beneficiado, devem ser-lhe cobradas taxas superiores, no equivalente ao valor em falta.

Uma das grandes vantagens deste tipo de mecanismos é que se adapta à execução sistemática e à execução parcela a parcela, individualizada e disseminada no tempo.

## 5. SÍNTESE

O principal benefício associado à execução urbanística corresponde à evolução positiva da renda fundiária, podendo ocorrer através da aprovação de planos, da realização de obras ou do licenciamento de operações. Assumindo-se que os proprietários do solo não devem apropriar-se da totalidade da mais-valia gerada por acções públicas, a Administração deve determinar “quanto” deve ser recuperado e que instrumentos utilizar para o fazer. Neste quadro, a avaliação das propriedades, antes e após a acção pública, é essencial para legitimar e assegurar a eficácia do processo de recuperação de mais-valias.

O principal encargo associado à execução urbanística é a infra-estruturação, compreendendo solo (obtido por cedências no licenciamento) e obras de construção inicial; competindo à Administração definir quem deve suportar estes encargos. Neste sentido, é igualmente importante avaliar com rigor os encargos que decorrem de cada operação urbanística.

A lei impõe que a distribuição entre os benefícios e encargos associados à execução urbanística seja a mais equilibrada possível. Para tal é necessário prever mecanismos perequativos que considerem aspectos como a abrangência da operação, a relação mais favorável entre agentes ou o tipo de compensação, tomando mais eficiente a sua aplicação.

Para responder a alguns dos objectivos<sup>48</sup> da investigação, será necessário verificar se estas questões são contempladas no decorrer dos processos de execução urbanística e/ou se encontram resposta no conteúdo dos planos.

---

<sup>48</sup> Nomeadamente para identificar os benefícios e encargos que estão associados aos processos de execução urbanística, quem os arrecada e quem os suporta e para perceber de que forma os planos, posteriores ao RJIGT, respeitam as obrigações executórias e perequativas previstas na legislação em vigor.

**PARTE III. Informação a Recolher para Caracterizar  
Processos de Execução e Planos Urbanísticos**



Tendo em consideração que esta Parte III corresponde ao final da dissertação de mestrado e que, ao mesmo tempo, é uma etapa intermédia entre esta e um futuro doutoramento, pretende-se que, em simultâneo, o seu conteúdo:

- Aplique os conhecimentos adquiridos e a sistematização bibliográfica realizada.
- Seja útil para a prossecução desta investigação.
- Possa ser utilizado em outros estudos em que seja necessário avaliar planos e/ou processos de execução urbanística.

Face a estes requisitos, a Parte III corresponde a um referencial para análise de casos de estudo, visando, em concreto, listar a informação necessária para caracterizar processos de execução e orientações executórias e perequativas de planos urbanísticos.

No caso particular da investigação que se pretende desenvolver, esta listagem é um contributo fundamental para realizar as duas tarefas da sequência metodológica que se “alimentam” directamente do Referencial Teórico/Operativo. Ambas consistem em análises de casos de estudo, pressupondo, à partida, a construção prévia de referenciais de consulta para agilizar a recolha de dados e procurar que a informação importante não seja esquecida.

Como tal, o conteúdo que se apresenta em seguida corresponde à etapa 1D (ver Figura 1), explicitada na metodologia apresentada na Parte I da dissertação. Com efeito, estando já definidos os métodos que serão utilizados para analisar os processos e os planos urbanísticos, resta sistematizar a informação que deverá ser recolhida através desses métodos.

Assim sendo, apresenta-se em seguida uma proposta metodológica/operativa para a caracterização de processos de execução e planos urbanísticos que, sendo perspectivada com vista à prossecução desta investigação, poderá também ser utilizada autonomamente em estudos similares.

## 1. PROCESSOS DE EXECUÇÃO URBANÍSTICA

Antes de definir a informação necessária para caracterizar processos de execução urbanística, convém relembrar sucintamente os objectivos que se pretendem atingir relativamente a este tema: caracterizar os processos que ocorreram em Portugal nas últimas décadas; e identificar os benefícios e encargos que lhe estão associados, quem os arrecada e quem os suporta. Para atingir estes objectivos propõe-se uma sequência de acções (apresentada na Figura 24) que se descreve em seguida.

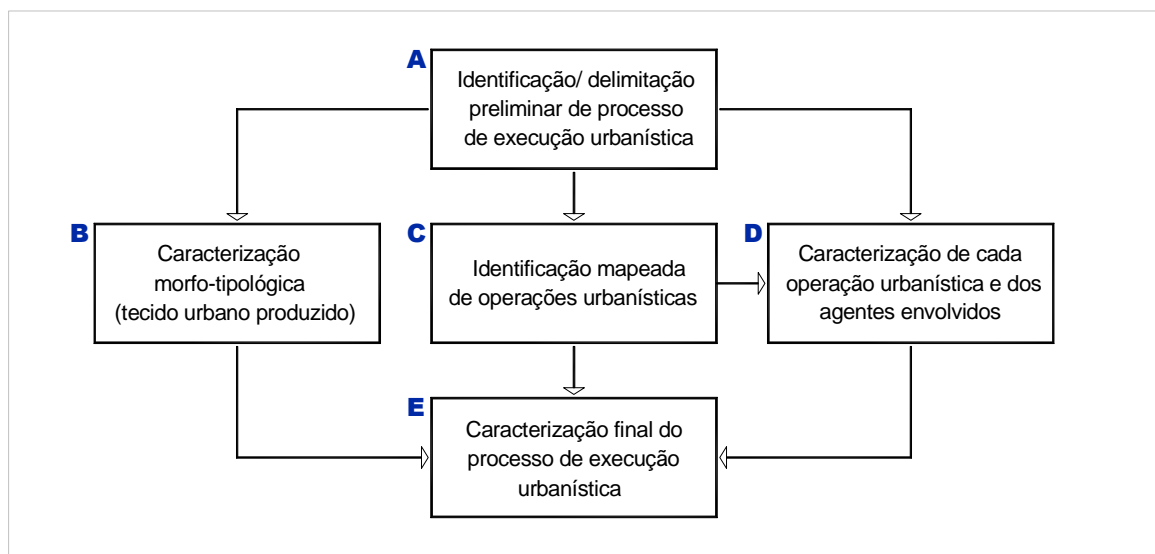


Figura 24 – Desenvolvimento Metodológico da tarefa 2C

**Acção A – Identificação/ delimitação preliminar de processo de execução urbanística**

Para realizar esta acção é necessário conjugar dois métodos. Por um lado, a identificação e delimitação de processos de execução que se caracterizem pela expansão urbana (sendo dominados por novas edificações ou loteamentos) são facilmente identificados através da comparação de cartografia e de fotografia aérea de várias datas. Contudo, não é possível utilizar o mesmo método para identificar processos de execução onde predominem operações de reabilitação ou renovação urbana sem consequências significativas no tecido urbano, porque geralmente não são perceptíveis. Assim, a análise cartográfica será complementada pela consulta de registos gerais de licenciamento municipal, considerando-se que as áreas urbanas consolidadas onde ocorreram numerosos licenciamentos podem, eventualmente, corresponder a processos de reabilitação/renovação urbana.

**Acção B – Caracterização morfotipológica (tecido urbano produzido)**

Para realizar esta tarefa é essencial estabelecer um referencial prévio de tecidos urbanos, tal como o que consta do Ponto 1.2 do Capítulo I (mais aprofundado caso se revele necessário).

A identificação do tecido urbano produzido no processo de execução resulta, naturalmente, do confronto da realidade com o referencial estabelecido, sendo de esperar que, em territórios de transformação recente, os tecidos urbanos produzidos se caracterizem pela hibridez (mistura de vários referenciais históricos).

**Acção C – Identificação mapeada de operações urbanísticas**

Partindo da identificação/ delimitação preliminar do processo de execução, nesta fase pretende-se mapear as operações que o compõem. Para tal, deverá ser realizada uma consulta dos registos individuais de licenciamento de cada operação urbanística. Esta consulta permitirá não só delimitar com rigor a operação, como também conhecer:

- O seu referencial administrativo, ou seja, a identificação da operação na câmara municipal e a data de ocorrência; informação indispensável que permitirá perceber a ordem pela qual foram executadas as várias operações urbanísticas ao longo do tempo.
- A situação pré-operação, nomeadamente o cadastro inicial da propriedade, o uso do solo e eventual ocupação edificatória pré-existente.

**Acção D – Caracterização de cada operação urbanística e dos agentes envolvidos**

A partir da acção anterior é possível identificar deste logo duas situações distintas:

- Operações que podem ser conhecidas/analizadas através da consulta de registos individuais de licenciamento, nomeadamente os loteamentos (parcelamento e infra-estruturação) e as edificações, legais e de promoção privada.
- Operações que não podem ser conhecidas/analizadas através da consulta de registos individuais de licenciamento, exigindo outro tipo de métodos de pesquisa, em concreto:
  - *Operações de promoção pública* que não tenham sido objecto de licenciamento, em particular operações de infra-estruturação autónoma que, em princípio, são de promoção municipal. Assim sendo, a sua análise será realizada com recurso à consulta dos Relatórios de Actividades do Município e, quando necessário, através de entrevistas a técnicos municipais.
  - *Operações ilegais*, que pela sua natureza não são objecto de licenciamento, pelo que a recolha da informação terá de ser realizada através de entrevistas a técnicos municipais conhecedores das dinâmicas urbanísticas do município e, em particular, das operações ilegais que se pretende analisar.

Independentemente dos métodos de pesquisa adoptados em cada caso, deverão ser recolhidas as seguintes informações caracterizadoras das operações:

*1. Datas associadas à operação urbanística:*

- Data do 1º acto administrativo (pedido de informação prévia/ pedido de licenciamento).
- Data da emissão do alvará.
- Data do fim da operação (recepção definitiva das obras urbanísticas/ licença de utilização).

*2. Situação prévia à operação:*

- Número de propriedades abrangidas.
- Área de cada parcela.
- Uso de cada parcela (usos edificadas e não edificadas).
- Infra-estrutura pública pré-existente.

*3. Agente promotor:*

- Público ou privado.
- Individual ou colectivo.
- Situação do agente promotor face à propriedade (adquiriu por herança ou compra? Quando?).

Neste ponto, deverá deixar-se uma margem para eventuais observações que possam vir a ser identificadas através da consulta do processo, nomeadamente sobre o processo fundiário e sobre as relações entre agentes.

*4. Tipificação geral da operação numa das seguintes categorias, que podem surgir combinadas:*

- Parcelamento/ loteamento;
- Infra-estruturação;
- Edificação.

*5. Programa da operação (por tipo):**5.1 Parcelamento/ loteamento:*

- Número de lotes;
- Área dos lotes;
- Área de construção admitida (por usos);
- Área de espaço público;
- Tipologia do parcelamento.

*5.2 Infra-estruturação*

- Tipo de infra-estruturas produzidas;
- Custo da obra (por tipo de infra-estrutura).

*5.3 Edificação:*

- Área de construção (nova ou resultante de reconstrução/ alteração) por uso admitido.

*6. Encargos da operação associados ao licenciamento:*

- Cedências de terreno.
- Taxas urbanísticas.
- Custo total das obras de infra-estruturas realizadas pelo promotor.

*7. Benefícios da operação associados ao licenciamento:*

Os benefícios decorrentes das operações urbanísticas, em concreto, a evolução positiva da renda fundiária, não podem ser identificados através desta consulta. Para tal, seria necessário realizar uma avaliação imobiliária antes e outra depois da ocorrência da operação urbanística. Assim, assume-se a edificabilidade admitida (*área de construção, nova ou resultante de reconstrução/ alteração, por uso admitido*) como o principal benefício da operação.

### **Acção E – Caracterização final do processo de execução urbanística**

Considerando o mapeamento/ delimitação de processos de execução urbanística, a caracterização final de cada processo corresponde à descrição temporal e sequencial da sua formação e do tecido urbano que originou.

Esta descrição deverá ser acompanhada por um balanço sobre os encargos associados ao processo e à sua distribuição.

## **2. ORIENTAÇÕES EXECUTÓRIAS E PEREQUATIVAS DE PLANOS URBANÍSTICOS**

Relativamente aos planos urbanísticos pretende-se, de acordo com os objectivos de investigação definidos, perceber se estes enquadram e orientam a tipologia de processos de execução e, em caso afirmativo, perceber como o fazem. Pretende-se, ainda, saber de que forma os planos posteriores ao RJIGT respeitam, ou não, as obrigações executórias e perequativas que decorrem da lei.

Para tal estabeleceu-se que seria consultada uma amostra representativa dos planos urbanísticos de escala municipal (PDM, PU e PP), aprovados antes e depois de 1999. Neste quadro, a informação a recolher para caracterizar os planos é a contida nas suas peças materiais (planta, regulamento e relatório).

Sem que tal seja fundamental, poderão recolher-se dados gerais sobre os planos com vista a realizar uma análise de carácter mais introdutório, nomeadamente:

- O *tipo de plano* – podendo tratar-se de um PDM, de um PU, ou um de PP. Neste último caso o plano poderá ainda assumir uma das modalidades específicas previstas no RJIGT: plano de intervenção no espaço rural, plano de pormenor de reabilitação urbana ou plano de pormenor de salvaguarda.
- Os *objectivos do plano* – importa saber qual razão da sua encomenda e qual a finalidade da sua elaboração. No caso do PDM e do PU, importará sobretudo saber se existem objectivos que decorram de opções específicas, nomeadamente políticas; ou se pelo contrário, os objectivos definidos visam apenas cumprir as obrigações gerais que decorrem da legislação. No caso dos PP, importará verificar se têm um programa específico, eventualmente contendo já uma perspectiva executória, ou se visam apenas o cumprimento, ou alteração, das disposições dos planos hierarquicamente superiores.
- A *abrangência do plano* – No caso do PDM esta informação é despicienda porque se sabe que terá de abranger necessariamente toda a área de um concelho. Relativamente aos PU é importante saber se abrangem uma parte da cidade ou a cidade inteira, devendo, em ambos os casos, conhecer-se os critérios da sua delimitação. No caso dos PP, mais do que a sua dimensão, importa perceber no que consiste a sua área de abrangência, se corresponde a um bairro, a um quarteirão ou a uma grande propriedade...
- A *técnica ou técnicas utilizadas pelo plano* – para alcançar o fim a que se propõem os planos podem utilizar diversas técnicas (desenho, zonamento associado a regulamento, programa ou estrutura), cada uma delas com potencialidades distintas.

Centrando-nos no essencial, ou seja, na análise dos planos urbanísticos à luz dos objectivos da investigação, apresenta-se em seguida a lista da informação necessária para caracterizar as orientações executórias e perequativas dos planos urbanísticos, informação que se divide nos principais tipos:

- Informação de base;
- Orientações sobre processos de execução urbanística;
- Orientações perequativas;
- Financiamento municipal.

### **• Informação de base**

Para perspectivar a execução urbanística há informação de base que é determinante, devendo verificar-se se existe e quais são as suas características:

- *Cartografia de base* – é essencial para que as análises e propostas de um plano urbanístico sejam exequíveis e ajustadas à realidade do território, pelo que importa verificar se a cartografia de base é actualizada e se a sua escala se adequa ao tipo de plano.
- *Usos do solo* – é importante que um plano conheça, com rigor, a situação existente em termos de usos do solo (edificados e não edificados). Para tal, deverá dispor da sua espacialização territorial, preferencialmente acompanhada de dados qualitativos e quantitativos relativos a cada uso.
- *Levantamento cadastral* - como foi referido no ponto 1.1.1 do Capítulo I e, reforçado no ponto 2.2.1 do Capítulo III, a inexistência de levantamento cadastral fidedigno e rigoroso é comum, sobretudo em planos de escala alargada (PDM e PU), podendo afectar negativamente a execução dos planos e as regras perequativas que lhes estão associadas. Assim, deverá verificar-se se existe levantamento cadastral e se este é acompanhado por dados jurídicos relativos à propriedade.
- *Traçado das redes de infra-estruturas existentes* - (águas e esgotos, rede eléctrica ou rede de gás, entre outras), preferencialmente acompanhadas de dados sobre a sua capacidade de carga. Estes dados são essenciais para, por exemplo, rentabilizar as infra-estruturas já executadas ou distribuir os encargos de urbanização de uma forma mais justa, pelo que deverá também verificar-se a sua existência.

Entendendo o conceito de “processo de execução urbanística” num sentido alargado (ver Figura 25) que inclui: o encadeamento espacial e temporal de operações urbanísticas, a forma urbana que resulta do processo, e os benefícios e encargos que lhe estão associados; importa analisar se o conteúdo dos planos contém orientações sobre os seguintes aspectos:

- Operações urbanísticas;
- Forma urbana;
- Benefícios e encargos associados aos processos de execução;
- Orientações perequativas.

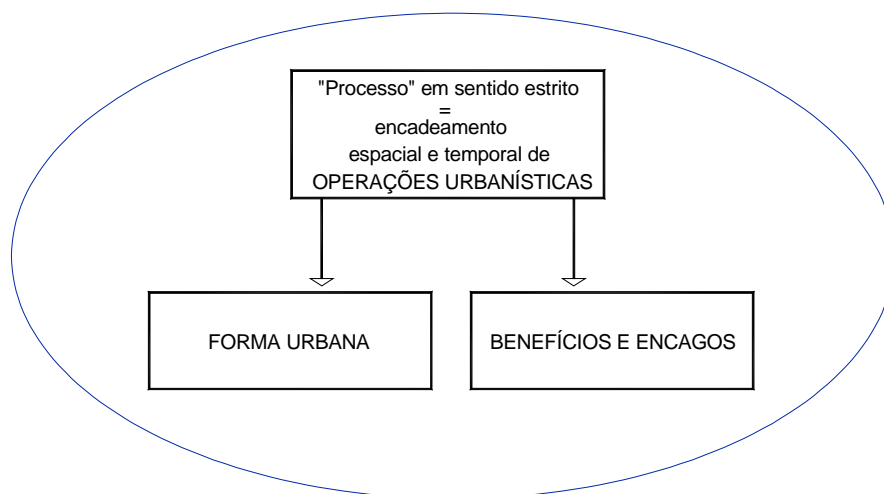


Figura 25 – “Processo de Execução Urbanística” em sentido alargado

Identifica-se em seguida a informação que deverá ser recolhida no âmbito de cada um destes sub-temas, para tal associam-se as “operações urbanísticas” com a “forma urbana” e os “benefícios e encargos” com as “orientações perequativas”.

### • **Orientações sobre operações urbanísticas e forma urbana**

Em concreto, a recolha de informação sobre **operações urbanísticas** deverá responder às seguintes questões:

- O plano estabelece, admite ou impõe instrumentos executórios por área ou por qualquer outro critério? (por exemplo, obriga à formação de parcerias em determinadas áreas da cidade ou em situações padrão).
- O plano estabelece, admite ou impõe uma sequência temporal obrigatória para a realização das operações urbanísticas? (prevendo, por exemplo, que a edificação tem de ser precedida de loteamento ou por infra-estruturação).
- O plano estabelece as situações em que pode ocorrer a edificação autónoma, por área ou por qualquer outro critério?
- O plano estabelece a programação das suas diversas propostas, definindo prioridades?

A recolha de informação sobre **forma urbana** visa verificar se o plano contém regras morfotipológicas, nomeadamente:

- *Regras sobre a forma urbana no seu conjunto*, estabelecendo com clareza o tipo de morfotipologia que se pretende para cada área, (por exemplo, referir que numa determinada zona a forma urbana deve ser “do tipo jardim, com moradias de implantação isolada e arruamentos orgânicos”).
- *Regras pontuais sobre cada uma das componentes materiais do tecido urbano* (por exemplo, sobre a dimensão mínima e/ou máxima do lote, sobre o perfil transversal do arruamento, ou sobre a implantação do edifício).

### • **Benefícios e encargos associados aos processos de execução e orientações perequativas**

Analisar os benefícios e encargos associados aos processos de execução urbanística implica identificá-los e conhecer a forma como são distribuídos perequativamente. Como tal, a informação a recolher deverá centrar-se nas seguintes questões:

- *Benefícios*
  - O plano identifica/calcula os benefícios que dele decorrem (normalmente, a área de construção atribuída)? Com que grau de pormenor? Esta identificação é feita por que referencial territorial (parte de cidade, zona...)?
  - O plano fixa benefício(s)-padrão? Ao fazê-lo diferencia situações específicas (por exemplo, em função de diferentes aptidões pré-plano)?
  - O plano estabelece mecanismos de compensação em caso de desvios relativamente ao benefício-padrão? Quais? Até que ponto esses mecanismos permitem atingir os objectivos perequativos definidos no RJIGT?
- *Encargos (custos)*
  - O plano identifica/calcula os encargos que dele decorrem (custo de construção inicial de infra-estruturas e equipamentos)? Com que grau de pormenor? Esta identificação é feita por que referencial territorial (parte de cidade, zona...)?
  - O plano fixa encargo(s)-padrão? Considera todos os encargos do promotor (cedências de terreno, taxas urbanísticas e obras de infra-estruturação)?
  - O plano estabelece mecanismos de compensação em caso de desvios relativamente ao encargo-padrão? Quais? Até que ponto esses mecanismos permitem atingir os objectivos perequativos definidos no RJIGT?

- ***Financiamento municipal***

De acordo com a legislação em vigor, todos os planos devem integrar um plano de financiamento mais ou menos detalhado. Numa perspectiva executória, as características do plano de financiamento são determinantes, pelo que, na recolha de informação deverão considerar-se as seguintes questões:

- O plano distingue quais são os investimentos privados, público-privados e quais os investimentos necessariamente públicos, nomeadamente municipais?
- Relativamente aos investimentos municipais, o plano estima a capacidade financeira do município, confrontando-a com o investimento necessário para executar o plano? Considerando que horizonte temporal?
- O plano apresenta uma programação de investimentos municipais? Estabelece, caso seja necessário, acções para onde o investimento público deve ser prioritário?

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta sistematização das questões-chave que devem ser colocadas aquando da análise de processos de execução e de planos urbanísticos reais corresponde, pois, à operacionalização dos conceitos e das sistematizações apresentadas ao longo da dissertação. Da sua aplicação prática decorrerão, inevitavelmente, questões que podem tornar necessário o aprofundamento, ou mesmo a reformulação, do presente Referencial Teórico.

Assim, o que aqui se apresenta é um processo necessariamente inacabado, cuja validação será realizada através da análise de casos de estudo.

## Bibliografia e Netgrafia

### • **Bibliografia**

- ADAMS, Carolyn (2007). "Urban Governance and Control of Infrastructure", Public Works Management e Policy, vol. 11 (2): pp.164-176.
- ADAMS, David; Alan DISBERRY, *et al.* (2001). "Managing Urban Land: The Case of Urban Partnership Zones". Regional Studies, vol. 35: pp.153-162.
- ADAMS, David; Craig WATKINS, *et al.* (2005). Planning, Public Policy and Property Markets. Oxford, Blackwell.
- AFONSO, Rute (2009). "Implementação de Planos de Pormenor e o Sistema de Perequação". Lisboa, Instituto Superior Técnico – UTL. **Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Urbanística e Gestão do Território.**
- ALEXANDER, E. R. (1998). "Planning and Implementation: Coordinative Planning in Practice." International Planning Studies vol. 3 (3): pp. 303-320.
- ALTERMAN, Rachelle e Morris HILL (1978). "Implementation of Urban Land Use Plans." Journal of American Planning Association, vol. 44 (3): pp. 274-285.
- ALTES, William (2009). "Taxing Land for Urban Containment: Reflexions on a Dutch Debate." Land Use Policy vol. 26 pp. 233-241.
- ALVES CORREIA, Fernando (2001). Manual de Direito do Urbanismo – Volume I. Coimbra, Almedina.
- AZIZI, Mohammad Mehdi (2000). "The User-pays System in the Provision of Urban Infrastructure: Effectiveness and Equity Criteria." Urban Studies vol. 37 (8): pp. 1345-1357.
- BABO, António (1996). Fiscalidade Urbanística e Política de Solos. Encontro Anual da Adurbem - Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU: pp. 129 -137.
- BABO, António (2006). "O papel das Infra-estruturas Viárias na Evolução das Formas Urbanas". *In: Cidade e Democracia. 30 Anos de Transformação Urbana em Portugal*. Álvaro Domingues (Ed.). Lisboa, Argumentum Edições.
- BACHTOLD, Anderson (2002). "Parcelamento Ilegal do Solo Urbano: Modalidades, Regularização e Controle". Florianópolis, Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. **Monografia para obtenção do grau de bacharel em Direito.**
- BAER, William C. (1997). "General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans." Journal of the American Planning Association, vol. 63 (3): pp. 329-344
- BASSOLS, Martín Coma (1989). "História do Direito do Urbanismo na Europa". *In: Direito do Urbanismo*. Diogo Freitas do AMARAL (coord.). Lisboa, Instituto Nacional de Administração: pp. 109-142.
- BAUER, G. e J.-M. ROUX (1976). La Rurbanisation ou la Ville Éparpillée. Paris, Éditions du Seuil.
- BLAIR, Robert (2001). "Managing Urban Growth: Can the Policy Tools Approach Improve Effectiveness?" Public Works Management Policy vol. 6 (2): pp. 102-113.
- BOGAERTS, T. e J. ZEVENBERGEN (2001). "Cadastral Systems – alternatives." Computers, Environment and Urban Systems, vol. 25: pp. 325-337.
- BOYFIELD, Keith (1992). "Private Sector Funding of Public Sector Infrastructure." Public Money and Management April - June: pp. 41 - 46.
- BURCHELL, Robert W., George LOWENSTEIN, *et al.* (2002). TCRP Report 74: The Costs of Sprawl 2000. Washington, D.C., Transportations Research Board.
- BUSQUETS, Juan (1999). La Urbanización Marginal. Barcelona, Ediciones UPC.
- CAMPOS, Vitor (1992). Estratégias de Intervenção Urbanística num Contexto de Recursos muito Escassos. Memória n.º777. Lisboa, LNEC.



- CAMPOS, Vítor (1993). "Negociação Urbanística, Modernização Administrativa e Licenciamento Municipal". Lisboa, LNEC. **Dissertação apresentada para efeitos da obtenção do grau de especialista pelo LNEC e acesso à categoria de Investigador Auxiliar.**
- CAMPOS, Vítor e Ângela DIONÍSIO (1996). "A Avaliação dos Custos de Urbanização". Encontro Anual da Adubem – Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU: pp. 61 -71.
- CARMONA, Maria Inês (1999). "O Reparcelamento em Solo Urbano". Lisboa, Instituto Superior Técnico – UTL. **Dissertação para obtenção do grau de mestre em Planeamento Regional e Urbano.**
- CARVALHO, Jorge (1996). "Fiscalidade Urbanística". Encontro Anual da Adubem – Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU: pp. 139 -146.
- CARVALHO, Jorge (2003a). Ordenar a Cidade. Coimbra, Quarteto.
- CARVALHO, Jorge (2003b). Formas Urbanas. Coimbra, Minerva.
- CARVALHO, J. (2004). "Plano de Cidade." Revista Sociedade e Território. Revista de Estudos Urbanos e Território n.º 37/38: p. 80-88.
- CARVALHO, Jorge (2008). Sebenta da disciplina de Legislação e Administração Urbanística, Universidade de Aveiro.
- CARVALHO, Jorge e Fernanda Paula OLIVEIRA (2005). Peregrinação, Taxas e Cedências. Coimbra, Edições Almedina.
- CEDOUA, FDUC, IGAT (2005). Direito do Urbanismo e Autarquias Locais. Realidade Actual e Perspectivas de Evolução. Coimbra, Almedina.
- CHAPMAN, Jeffrey (2008). "The Fiscalization of Land Use: The Increasing Role of Innovative Revenue Raising Instruments to Finance Public Infrastructure." Public Works Management Policy vol. 12 (4): pp. 551 - 567.
- CHARLES, Ndandiko (2006). Public Private Partnerships as modes of Procuring Public Infrastructure and Service Delivery in Developing Countries. International Public Procurement Conference Proceedings: pp. 693-710.
- COMUNIDAD DE MADRID (1999). Los Consorcios Urbanísticos en la Comunidad de Madrid. Madrid, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte.
- CORREIA, Paulo (1996). "O Financiamento da Urbanização". Encontro Anual da Adubem – Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU.
- CORREIA, Paulo (2002). Políticas de Solos no Planeamento Municipal. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CULLEN, Gordon (1971). Paisagem Urbana, Edições 70.
- DALTON, Linda, Mark CONOVER, *et al.* (1989). "The Limits of Regulation Evidence from Local Plan Implementation in California." Journal of American Planning Association vol. 55 (2): pp. 151-168
- DEWBERRY, Sidney e Lisa N. RAUEZAHN (2008). Land development handbook: planning, engineering, and surveying, McGraw-Hill.
- DGOTDU (2004). Vocabulário de Termos e Conceitos do Ordenamento do Território. Lisboa.
- DOMINGUES, Álvaro (2006). Cidade e Democracia. 30 Anos de Transformação Urbana em Portugal, Argumentum.
- DONNELLY, Shanon e Tom EVANS (2008). "Characterizing spatial patterns of land ownership at the parcel level in south-central Indiana, 1928–1997." Landscape and Urban Planning vol. 84: pp. 230-240.
- EIZAGUIRRE, Xabier (2001). El Território como Arquitectura. De geografía a la arquitectura del territorio. *In: La Construcción del Territorio Disperso - Talleres de reflexión sobre la forma difusa*. Xabier Eizaguirre (Ed.). Barcelona, Ediciones UPC.
- FARTHING, Stuart M. (2001). "Local Land Use Plans and the Implementation of New Urban Development." European Planning Studies vol. 9 (2): pp. 223-242

- FERNANDES, Miguel José (2006). "Expropriações: Dos Impactes dos Planos Municipais de Ordenamento do Território à Identificação Local das Áreas a Expropriar". Lisboa, Universidade Nova de Lisboa. **Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciência e Sistemas de Informação Geográfica.**
- FONT, Antonio (2004). L'Explosió de la Ciutat. Barcelona, COAC.
- FONT, Antonio (2007). Morfologias metropolitanas contemporáneas de la baja densidad. *In: La Ciudad de Baja Densidad. Lógicas, gestión y contención*. Francesco Indovina (Ed.). Barcelona, Disputació de Barcelona.
- GOITIA, Fernando Chueca (1982). Breve História do Urbanismo. Editorial Presença.
- GÓMEZ, María e María FLÓREZ (2009). Lotificaciones en Caracas: Crecimiento sin Ciudad. Livro de Resumos do 5º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual. J. Roca. Barcelona: pp. 11-12
- GONÇALVES, Fernando (1989). Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1951-1988). Lisboa, LNEC.
- INDOVINA, Francesco (1998). "Algunes consideracions sobre la «ciutat difusa»." Doc. Anàl. Geogr. vol. 33
- INE (2003). Estatísticas da Construção e da Habitação 2002. Lisboa.
- INE (2007). Retrato Territorial de Portugal 2005. Lisboa.
- JAIN, A. K. (2008). "Urban Land Policy and Management Reforms." Institute of Town Planners of India Journal vol. 5 (3): pp. 60-68.
- JOHNSTON, Robert e Mary E. MADISON (1997). "From Land marks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights." Journal of the American Planning Association, vol. 63 (3): pp. 365 - 378.
- KALANTARI, M., A. RAJABIFARD, *et al.* (2008). "Spatially referenced legal property objects." Land Use Policy vol. 25: pp. 173-181.
- KINSEY, David. N. (1969). "The French Z.U.P. Technique of Urban Development." Journal of the American Planning Association vol. 35 (6): pp. 369-375.
- KRIER, Léon (1999). Arquitectura: Escolha ou Fatalidade. Lisboa, Estar Editora.
- LAMAS, José (2000). Morfologia Urbana e Desenho da Cidade. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian/ Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- LARSSON, Gerhard (1997). "Land Readjustment: A Tool for Urban Development." Habitat International, vol. 21 (2): pp.141-152.
- LAURIAN, Lucie, Maxime DAY, *et al.* (2004a). "Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology." Journal of American Planning Association vol. 70 (4): pp. 471-480.
- LAURIAN, Lucie, Maxime DAY, *et al.* (2004b). "What Drives Plan Implementation? Plans, Planning, Agencies and Developers." Journal of Environmental Planning and Management vol. 47 (4): pp. 555-577.
- LOBO, Manuel Costa, Sidónio PARDAL, *et al.* (1990). Normas Urbanísticas Volume I – Princípios e Conceitos Fundamentais. Lisboa, DGOTDU.
- LÔBO, Margarida Sousa (1995). Planos de Urbanização à Época de Duarte Pacheco. Porto, DGOTDU e FAUP.
- LOUW, Erik (2008). "Land assembly for urban transformation - The case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands." Land Use Policy, vol. 25: pp. 69-80.
- MASCARÓ, Juan Luis (1989). Desenho urbano e custos de urbanização. Porto Alegre, Sagra.
- MASON, Michael (2007). "Collaborative partnerships for urban development: a study of the Vancouver Agreement." Environment and Planning A, vol. 39: pp. 2366 – 2382.
- MULLER-JOKEL, Rainer (2002). Land Evaluation in Urban Development Processo in Germany. FIG XXII International Congress. Washington, International Federation of Surveyors.

- MUNIZAGA, Gustavo (1992). Diseño Urbano, Teoría y Metodo. Madrid, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- MUÑOZ, Demetrio Gielen (2009). "Quién paga los objetivos públicos en el urbanismo en Inglaterra, los Países Bajos y la Comunidad Autónoma Valenciana." Journal of the Centre of Land Policy and Valuations, vol. 11: pp. 19-43.
- MUÑOZ, Demetrio e Willem ALTES (2007). "Lessons from Valencia. Separating infrastructure provision from land ownership." Town Planning Review, vol. 78 (1): pp. 61-80
- NAVARRO, Ferran Acebes (1996). Instruments d'execució de l'urbanisme. Barcelona, Edicions UPC.
- NAVARRO, Ferran Acebes e Joseph VILANOVA (2006). Transformació de la Ciutat Contruïda. Instruments Urbanístics. Barcelona, Edicions UPC.
- NEWMAN, Peter e Andy THORNLEY (1996). Urban planning in Europe: international competition, national systems, and planning projects. Routledge.
- NIROULA, Gajendra e Gopal THAPA (2005). "Impacts and causes of land fragmentation, and lessons learned from land consolidation in South Asia." Land Use Policy vol. 22: pp. 358-372.
- NOGUERA, Juli Esteban (2007). L'ordenació urbanística: conceptes, eines i pràctiques. Barcelona, Disputació de Barcelona.
- NUNES DA SILVA, Fernando (1996). Actas do Encontro Anual da Ad Urbem. Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística, Lisboa, DGOTDU.
- NUNES DA SILVA, Fernando (2000). "Per...Quê?" Boletim da Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção vol. 9.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2002). Sistemas e Instrumentos de Execução dos Planos. Coimbra, Almedina.
- PAGANO, Michael e David PERRY (2008). "Financing Infrastructure in the 21st Century City." Public Works Management Policy vol. 13 (1): pp. 22 - 38.
- PANERAI, Philippe e David MAGIN (1999). Proyectar la Ciudad. Madrid, Celeste Ediciones.
- PARDAL, Sidónio, Paulo CORREIA, *et al.* (1991). Normas Urbanísticas Volume II – Desenho Urbano, Perímetros Urbanos e Apreciação de Planos. Lisboa, UTL/DGOTDU.
- PARDAL, Sidónio, Paulo CORREIA, *et al.* (1993). Normas Urbanísticas Volume III – Elementos de Direito Urbanístico, Loteamentos Urbanos e Ordenamento Agro-florestal. Lisboa, UTL/ DGOTDU.
- PENDALL, Rolf (2001). "Municipal Plans, State Mandates, and Property Rights: Lessons from Maine." Journal of Planning Education and Research vol. 21: pp. 154-165.
- PEREIRA, Flávia Pedrosa (2007). "Planos Directores e Desenvolvimento Urbano Sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias". Maceió, Universidade Federal de Alagoas – IGDMA. **Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.**
- PORTAS, Nuno (1995). "Os Planos Directores como instrumentos de regulação." Sociedade e Território. Revista de estudos urbanos e regionais n.º22, pp. 22-32.
- PORTAS, Nuno, Álvaro DOMINGUES, *et al.* (2003). Políticas Urbanas - Tendências, estratégias e oportunidades. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- PRIEMUS, Hugo e Erik LOUW (2003). "Changes in Dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market." Environment and Planning B: Planning and Design vol. 30: pp. 369-378.
- RELPH, Edward (1987). A Paisagem Urbana Moderna. Lisboa, Edições 70.

- RENARD, Vicent (2007). "Property rights and the 'transfer of development rights' - Questions of efficiency and equity." Town Planning Review, vol. 78 (1): pp. 41 – 60.
- RIBEIRO, Rui Macedo (2005). "Instrumentos Fiscais e Reabilitação Urbana". Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. **Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano.**
- RIVAS, Benjamín (2009). El papel del Estado en la regulación de acciones urbanas a gran escala. El caso del proyecto "Puerta Guadalajara". Livro de Resumos do 5º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual. J. Roca. Barcelona.
- RODRIGUES, Isabel Maria (2000). "As Avenidas de Ressano Garcia I." Boletim Lisboa Urbanismo - Ano 2000.
- SALGADO, Manuel (2002). O Sistema de Execução de Planos e a Perequação. Seminário - O Sistema de Execução de Planos e a Perequação. Lisboa, DGOTDU.
- SANCHES, Saldanha (1996). "A Reforma da Tributação Predial". Encontro Anual da AD Urbem – Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística. Lisboa, DGOTDU.
- SERPA, Luís (2002). "Compensação Urbanística em Plano de Pormenor: Modelo de Valorização Média experimentado em Oeiras". Seminário - O Sistema de Execução de Planos e a Perequação. Lisboa, DGOTDU.
- SHEID, Andreas Hildenbrand (1996). Política de Ordenación del Territorio en Europa. Sevilla, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- SILVA, Luís Pedro (1998). "Formas da Cidade Difusa – Investigação Efectuada no Espaço Urbano do Porto". Porto, Faculdade de Arquitectura – UP. Dissertação para obtenção do grau de Mestre
- SILVA, Maria Augusta (2005). "Modelling Causes of Cadastral Development – Cases in Portugal and Spain during the last two decades." Department of Development and Planning - Aalborg University. Ph.D. Dissertation.
- SOLÀ-MORALES, Manuel de (1997). Las Formas de Crecimiento Urbano. Barcelona, Edicions UPC.
- SORENSEN, Andre (1999). "Land Readjustment, Urban Planning and Urban Sprawl in the Tokyo Metropolitan Area." Urban Studies, vol. 36 (13): pp. pp. 2333-2360
- SOUSA, Agostinho António (2007). "Alterações a Planos Urbanísticos. Portugal e Inglaterra." Aveiro, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas – Universidade de Aveiro. Dissertação para obtenção do grau de Mestre.
- TALEN, Emily (1994). Do Plans Matter? A Methodology for Evaluating the Implementation Success of Plans. 36th Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning. Phoenix, Arizona.
- UNITED NATIONS (2004). Guidelines on Real Property Units and Identifiers. Geneva, Economic Commission for Europe.
- VINUEZA, Julio Angulo e María VIDAL (1991). Los Procesos de Urbanización. Madrid, Editorial Síntesis.
- WILLIS, K. G. (1995). "Judging Development Control Decisions." Urban Studies, vol. 32 (7): pp. 1065-1079.
- YOMRALIOGLU, T., T. TUDES, *et al.* (1996). "Land Readjustment Implementations in Turkey". XXIV International Housing Congress. Ankara: pp. 150 – 161
- ZMITROWICZ Witold e Generoso NETO (1997). Infra-estrutura Urbana. São Paulo, EPUSP.

### • **Netgrafia**

- ALVES, João (2009). "Loteamentos Clandestinos (Lda)." [Consultado a 10.10.2009]. Disponível em: Verbo Jurídico <URL:[http://www.verbojuridico.com/doutrina/2009/joaalves\\_loteamentosclandestinos.pdf](http://www.verbojuridico.com/doutrina/2009/joaalves_loteamentosclandestinos.pdf)>

- BELBUTE, José M. M. (2008). "Externalidades: O que não-Economistas devem saber." [Consultado a 02.11.2009]. Disponível em: UA <[http://www.ua.pt/i/ocupacao\\_dispersa/ReadObject.aspx?obj=4876](http://www.ua.pt/i/ocupacao_dispersa/ReadObject.aspx?obj=4876)>
- BORDALO, Ana Cristina (2006). "Desenho Urbano e Cadastro Predial" [Consultado a 11.12.2009]. Disponível em: OA-SRS <[http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/pers/P\\_04.pdf](http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/pers/P_04.pdf)>
- BRITO, J. A. TAVARES, *et al.* (2008). "Aplicação de Mecanismos Perequativos na Gestão Territorial de Riscos Naturais." [Consultado a 15.11.2009]. Disponível em: Universidad de Alcalá <[http://www.geogra.uah.es/inicio/web\\_11\\_cig/cdXICIG/docs/01-PDF\\_Comunicaciones\\_coloquio/pdf-4/com-P4-13.pdf](http://www.geogra.uah.es/inicio/web_11_cig/cdXICIG/docs/01-PDF_Comunicaciones_coloquio/pdf-4/com-P4-13.pdf)>
- CAMPOS, Vitor (2009). "Cadastro Predial e Ordenamento do Território." [Consultado a 05.11.2009] Disponível em <<http://www.igeo.pt/sinergio/portugues/documentos/03%20-Cadastro%20Predial.pdf>>
- CMVNF (2008). "Fundamentação Económico-Financeira do valor das Taxas Urbanísticas". [Consultado a 25.11.2009] em <[www.cmvnfamacao.pt/.../FundamentacaoEconomico-FinanceiraTaxasUrbanisticas.pdf](http://www.cmvnfamacao.pt/.../FundamentacaoEconomico-FinanceiraTaxasUrbanisticas.pdf)>
- COMBY, Joseph (2008). "La formation de la valeur sur les six marchés fonciers." [Consultado a 3.12.2009], Disponível em <<http://www.comby-foncier.com/formationvaleur6marches.pdf>>
- COSTA, Paula e Júlia LOURENÇO (2001). "Áreas de cedências: Análise comparada dos casos espanhol e português." [Consultado a 13.11.2009] Artigo publicado na Revista *Engenharia Civil* – Universidade do Minho. Disponível em <[http://www.civil.uminho.pt/cec/revista/Num10/Pag\\_45-54.pdf](http://www.civil.uminho.pt/cec/revista/Num10/Pag_45-54.pdf)>
- FREITAS, José Carlos de (2000). "Loteamentos Clandestinos: uma proposta de prevenção e repressão." [Consultado a 19.06.2009]. Disponível em <<http://www.avilesp.org.br/joomla/loteamentos-clandestinos-jose-carlos-de-freitas.pdf>>
- FRUTUOSO, Elizabete (2005). "Parecer Jurídico: Loteamento; área de cedência; natureza e utilização do subsolo." [Consultado a 25.11.2009], Disponível em: [http://www.ccdrc.pt/ccdrc/servicos/apoio-juridico-e-a-administracao-local/pareceres/mostra-parecer?id\\_parecer=3285](http://www.ccdrc.pt/ccdrc/servicos/apoio-juridico-e-a-administracao-local/pareceres/mostra-parecer?id_parecer=3285).
- JOÃO, Cristina e Sandra BAASCH (1997). "A Valoração do Meio Ambiente. Um estudo de caso: o Parque do Rio Vermelho." [Consultado a 02.11.2009]. Disponível em: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/abes97/vermelho.pdf>>
- MORAIS, Belmiro Augusto (2005). "O Financiamento da Urbanização Municipal. Taxas Urbanísticas, Cedências e Compensações – Alguns Pontos Críticos." [Consultado a 11.12.2009] Disponível em: Ordem dos Arquitectos – SRS <[http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/org/10\\_IGF.pdf](http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/org/10_IGF.pdf)>
- NETO, J. Pedro (2005). "Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral" [Consultado a 07.07.2009]. Disponível em <[http://www.igeo.pt/eventos/comunicacoes/Estoril/SINERGIC\\_GisPlanet05.pdf](http://www.igeo.pt/eventos/comunicacoes/Estoril/SINERGIC_GisPlanet05.pdf)>
- PAPUDO, Rui Miguel (2005). "Tipos de conflitos de gestão urbana existentes no distrito de Lisboa: os exemplos do Montijo e de Torres Vedras." [Consultado a 10.10.2009] Disponível em: APG <[http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_X\\_Coloquio\\_Iberico\\_Geografia/pdfs/072.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/072.pdf)>
- PARDAL, Sidónio (2006a). "Os planos territoriais e o mercado fundiário." [Consultado a 14.11.2009]. Disponível em <[http://www.sidoniopardal.com/3\\_xvicongressodaee.pdf](http://www.sidoniopardal.com/3_xvicongressodaee.pdf)>
- PARDAL, Sidónio (2006b). "Apontamentos sobre o actual regime jurídico dos planos territoriais – comentário ao Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro." [Consultado a 15.11.2009]. Disponível em <[http://www.sidoniopardal.com/2\\_iiconferenciaotrdm.pdf](http://www.sidoniopardal.com/2_iiconferenciaotrdm.pdf)>
- PEDRO, João Branco, Frits MEIJER, *et al.* (2009). "Sistemas de controlo da qualidade da construção na União Europeia. A intervenção de actores públicos e privados." [Consultado a 22.02.2010]. Disponível em <<http://www.ext.inec.pt/LNEC/DED/NA/pessoal/jpedro/Research/Pdf/Comunicacao%20Sistemas%20de%20controlo%20Ad%20Urban%202009.pdf>>
- PRATA, Rui (2008). "Ordenamento e Urbanismo: A Experiência da Inspeção-Geral da Administração Local" [Consultado a 7.09.2009]. Disponível em: Inspeção-geral da Administração Local <<http://www.igal.pt/aaaDefault.aspx?f=3&back=1&id=6508>>

- REBELO, Emília (2005). "Modelos de avaliação imobiliária e fundiária aplicados ao mercado de escritórios." [Consultado a 19.06.2009]. Disponível em: Revista Estudos Regionais nº 7 – Universidade do Porto <[http://www.fe.up.pt/si/pubs\\_web/show\\_publ\\_file?p\\_id=12562](http://www.fe.up.pt/si/pubs_web/show_publ_file?p_id=12562)>
- ROQUE, Catarina e Teresa JACINTO. (2009). "O Cadastro na União Europeia." [Consultado a 16.07.2009]. Disponível em: IGP <<http://www.igeo.pt/sinergic/documentos/05%20-Cadastro%20na%20U.E.pdf>>
- SRU Porto Vivo (2008). "Quarteirão do Banco de Portugal – Projecto Base de Documento Estratégico." [Consultado a 18.09.2009]. Disponível em: Sociedade de Reabilitação Urbana Porto Vivo <[www.portovivosru.pt/pdfs/pbde\\_bp.pdf](http://www.portovivosru.pt/pdfs/pbde_bp.pdf)>